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

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

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

4|2024 Evaluation des Teilhabechancengesetzes - Abschlussbericht

Juliane Achatz, Frank Bauer, Jenny Bennett, Nadja Bömmel, Mustafa Coban, Martin Dietz, Kathrin Englert, Philipp Fuchs, Jan Gellermann, Claudia Globisch, Sebastian Hülle, Zein Kasrin, Peter Kupka, Anton Nivorozhkin, Christopher Osiander, Laura Pohlan, Markus Promberger, Miriam Raab, Philipp Ramos Lobato, Brigitte Schels, Maximilian Schiele, Mark Trappmann, Stefan Tübbicke, Claudia Wenzig, Joachim Wolff, Cordula Zabel, Stefan Zins

ISSN 2195-2655

Evaluation des Teilhabechancengesetzes - Abschlussbericht

Juliane Achatz (IAB)
Frank Bauer (IAB)
Jenny Bennett (ISG)
Nadja Bömmel (IAB)
Mustafa Coban (IAB)
Martin Dietz (IAB)
Kathrin Englert (IAB)
Philipp Fuchs (ISG)
Jan Gellermann (IAB)
Claudia Globisch (IAB)
Sebastian Hülle (IAB)
Zein Kasrin (IAB)
Peter Kupka (IAB)
Anton Nivorozhkin (IAB)
Christopher Osiander (IAB)
Laura Pohlan (IAB)
Markus Promberger (IAB)
Miriam Raab (IAB)
Philipp Ramos Lobato (IAB)
Brigitte Schels (IAB)
Maximilian Schiele (IAB)
Mark Trappmann (IAB)
Stefan Tübbicke (IAB)
Claudia Wenzig (IAB)
Joachim Wolff (IAB)
Cordula Zabel (IAB)
Stefan Zins (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Mit dem Teilhabechancengesetz wurde das Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitsuchende um die Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) erweitert.
- Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat beide Instrumente zwischen 2019 und 2023 wissenschaftlich evaluiert. Im Fokus standen die Umsetzung der Instrumente durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz sowie ihre Wirkung auf soziale Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktchancen der Geförderten.
- Die vorliegenden Befunde zeigen, dass beide Instrumente ihre Zielgruppen weitgehend zuverlässig erreichen und sich positiv auf die verschiedenen Zieldimensionen auswirken. Aufgrund des vergleichsweise kurzen Beobachtungszeitraums können bislang keine Aussagen zur Stabilität der Effekte getroffen werden. Dies gilt auch für die Arbeitsmarktwirkung der Förderung nach § 16i SGB II.
- Die Forschungsergebnisse legen lediglich moderate Änderungen der gesetzlichen Ausgestaltung der beiden Instrumente nahe, sprechen aber teils für eine konsequentere Umsetzung bestehender Regelungen. Ersteres betrifft u.a. die gesetzliche Definition der Zielgruppe von § 16e SGB II, letzteres gilt hingegen für die Zuweisungspraxis der Jobcenter im Falle von §16i SGB II sowie die beschäftigungsbegleitende Betreuung von Geförderten beider Instrumente.
- Angesichts der Verfestigungstendenzen von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug eines nennenswerten Teils der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende bleiben Förderangebote wie die des Teilhabechancengesetzes auch zukünftig unverzichtbar, um dem betroffenen Personenkreis die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Inhalt

In aller Kürze **2**

Inhalt **4**

Zusammenfassung **6**

Summary **7**

1 Einleitung **10**

2 Implementation der Instrumente **13**

2.1 Zielsetzung des Instrumenteneinsatzes 14

2.2 Auswahl von Geförderten und Arbeitgebern 20

2.3 Finanzierung der Instrumente 24

2.4 Geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis 30

2.5 Weiterentwicklungsperspektiven aus Sicht der Jobcenter 33

2.6 Zwischenfazit 37

3 Inanspruchnahme der Förderung **41**

3.1 Anzahl, soziale Lage und Erwerbshistorie der geförderten Personen 42

3.2 Zielgruppenerreichung: Perspektive auf die Geförderten 62

3.3 Zielgruppenerreichung: Perspektive auf den Arbeitgeber 67

3.4 Zahl, Entwicklung und Gründe vorzeitiger Austritte 77

3.5 Zwischenfazit 86

4 Betriebliche Integration und ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung **88**

4.1 Arbeits- und Beschäftigungssituation der Geförderten 89

4.2 Triadische Konstellation und Handlungsfelder des Coachings 104

4.3 Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings durch die Geförderten 125

4.4 Handlungsempfehlungen 138

5 Wirkung der Förderung auf soziale Teilhabe **141**

5.1 Quantitative Analyse der Förderwirkung auf soziale Teilhabe 143

5.2 Genese und Realisierungsbedingungen sozialer Teilhabe 163

5.3 Zwischenfazit 173

6 Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungsfähigkeit **176**

6.1 Konzept und Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit 177

6.2 Datenbasis der quantitativen und qualitativen Auswertungen 183

6.3 Ergebnisse der Wirkungsanalysen 185

6.4 Ergebnisse der vertiefenden Analysen nach Haushaltskontext 203
6.5 Zwischenfazit 211

7 Wirkung der Förderung auf Beschäftigung und Leistungsbezug 215

7.1 Stichprobe 216
7.2 Förderwirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus 220
7.3 Zwischenfazit 232

8 Nebenwirkungen des Fördereinsatzes 233

8.1 Mitnahme- und Substitutionseffekte 234
8.2 Verdrängungseffekte 241
8.3 Zwischenfazit 245

9 Fazit 247

9.1 Evaluationsergebnisse im Überblick 249
9.2 Bewertung und Weiterentwicklung 260
9.3 Ausblick 268

10 Anhang: Daten- und Methodenbericht 273

10.1 Governance und Umsetzungspraxis (Modul 1a) 273
10.2 Erwerbsverlaufsmuster der Geförderten (Modul 1b) 277
10.3 Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte (Modul 2a) 279
10.4 Prozesse betrieblicher Integration (Modul 2b) 284
10.5 Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe (Modul 3a) 290
10.6 Biografische Fallstudien (Modul 3b) 305
10.7 Selektivität der Zugänge in die Förderung (Modul 4a) 310
10.8 Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus (Modul 4b) 312

Literatur 315

Abbildungsverzeichnis 327

Tabellenverzeichnis 329

Zusammenfassung

Mit dem Teilhabechancengesetz wurde das Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitsuchende um die Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) erweitert. In beiden Fällen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, die förderberechtigte Personen einstellen. Die Förderung steht dabei privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offen wie öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern. Beide Instrumente richten sich an (besonders) arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte und sollen ihnen den – ohne die Lohnkostenförderung voraussichtlich verwehrten – Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Auf diese Weise sollen ihre soziale Teilhabe, ihre Beschäftigungsfähigkeit sowie ihre Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden. Im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II übernimmt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die wissenschaftliche Evaluation der Förderinstrumente. Verteilt auf insgesamt acht Teilprojekte wurden die Umsetzung, der betriebliche Einsatz sowie die Wirkung der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II untersucht.

Mit der Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug adressiert das Teilhabechancengesetz eine der maßgeblichen arbeitsmarktpolitischen Herausforderung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Den vorliegenden Forschungsbefunden nach zu urteilen, gehen beide mit dem Teilhabechancengesetz geschaffenen Instrumente diese Herausforderung effektiv an. Sie stellen damit eine wichtige Erweiterung der Fördermöglichkeiten für (besonders) arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte des SGB II dar. Diese Einschätzung stützt sich auf die nachfolgend skizzierten zentralen Befunde der wissenschaftlichen Begleitforschung:

- Die gesetzlichen Zugangskriterien beider Instrumente werden nahezu ausnahmslos erfüllt, relevante Teilgruppen unter den Geförderten – darunter insbesondere Frauen sowie Personen ohne beruflichen Abschluss – bleiben jedoch unterrepräsentiert.
- „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) erreicht die anvisierte Gruppe besonders arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter zuverlässig, bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) ist dagegen eine gewisse Positivselektion innerhalb der Gruppe der formal Förderberechtigten feststellbar.
- Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching) erreicht einen überwiegenden Anteil der Geförderten und ist breit akzeptiert, ihre praktische Umsetzung ist jedoch mitunter ausbaufähig.
- Beide Instrumente haben einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit, die soziale Teilhabe und andere subjektive Indikatoren.
- „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ hat einen überraschend hohen positiven Effekt auf die Beschäftigungschancen der Geförderten.
- Unerwünschte Nebenwirkungen des Instrumenteneinsatzes, wie betriebliche Mitnahme und Substitution regulärer Beschäftigung, wurden bislang nicht festgestellt.

Der Beobachtungszeitraum für die Wirkungsanalysen ist allerdings noch vergleichsweise kurz. Inwieweit die Effekte auf soziale Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und – im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ – auf die Arbeitsmarktchancen über einen längeren Zeitraum hinweg Bestand haben, ist eine empirisch offene Frage. Das gilt ebenfalls für die Effekte von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auf den Übergang in ungeförderte Beschäftigung. Aufgrund der im Vergleich zu § 16e SGB II deutlich längeren Förderdauer befindet sich das Gros der Teilnehmenden der betrachteten Stichprobe noch in der Förderung. Übergänge in den Arbeitsmarkt sind daher bislang nicht in einem Umfang beobachtbar, der die Messung von Nettoeffekten erlauben würde.

Die Forschungsergebnisse legen lediglich moderate Änderungen der gesetzlichen Ausgestaltung der beiden Instrumente nahe, sprechen aber teils für weiterreichende Anpassungen ihrer praktischen Umsetzung. Letzteres betrifft zum einen die Zuweisungspraxis der Jobcenter, die einer Unterrepräsentanz bestimmter Teilgruppen von Leistungsberechtigten in der Förderung, unter anderem von Frauen, nicht zuverlässig entgegenwirkt. Zum anderen sind grundlegende Anpassungen der beschäftigungsbegleitenden Betreuung anzuraten. So sollte das Coaching bereits in der Anbahnungsphase beginnen, in der Beschäftigungsphase kontinuierlich sichergestellt und personelle Wechsel dabei möglichst vermieden werden. Größere Aufmerksamkeit sollte zudem der Frage nach den Anschlussperspektiven der Geförderten gewidmet werden. Schließlich drohen insbesondere die erzielten Teilhabeeffekte und damit auch die aufgewandten Investitionen ohne eine (ungeförderte) Anschlussbeschäftigung zu verpuffen.

Alles in allem bestätigen die vorliegenden Befunde, dass der Instrumentenkasten des SGB II mit dem Teilhabechancengesetz um zwei effektive Instrumente ergänzt und damit die Fördermöglichkeit von (besonders) arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten substanziell erweitert wurde. Folglich sprechen die Evaluationsergebnisse ungeachtet gewisser weiterer Forschungsbedarfe dafür, beide Instrumente im Förderportfolio des SGB II zu behalten und stützen damit nachträglich die bereits beschlossene Entfristung der Förderung nach § 16i SGB II auch aus wissenschaftlicher Sicht. Angesichts der Verfestigungstendenzen von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug eines nennenswerten Teils der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende bleiben solche Förderangebote auch zukünftig unverzichtbar, um dem betroffenen Personenkreis die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es sollte daher insbesondere eine Situation vermieden werden, wie sie zwischen 2012 und 2019 bestand, als keine der Förderung nach § 16i SGB II vergleichbare Variante öffentlich geförderter Beschäftigung im Regelinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende existierte.

Summary

Despite the decline in unemployment in recent years, long-term unemployment remains a major challenge for the German labour market. In response, two further labour market programmes – ‘Integration of the long-term unemployed’ (section 16e of Book II of the German Social Security Code (SGB II)) and ‘Participation in the labour market’ (section 16i SGB II) – were introduced in 2019. Both provide wage subsidies for employers who hire people covered by the programmes,

which are open to employers in the private, public and non-profit sectors. Both programmes target beneficiaries who are furthest from the labour market. The subsidised employment is intended to boost the beneficiaries' social participation, employability and employment opportunities. The Institute for Employment Research (IAB) evaluated the use and impact of the programmes between 2019 and 2023.

As unemployment and claiming benefit become more entrenched, the two programmes address one of the main challenges of labour market policy: basic income support for jobseekers. The findings presented in this report indicate that both programmes are effectively addressing this challenge, and therefore represent an important reform of labour market policy. This assessment is based on the key findings of the evaluation outlined below:

- The statutory access criteria for both programmes are met almost without exception, but relevant subgroups – in particular women and people without vocational qualifications – are underrepresented among the participants.
- 'Participation in the labour market' (section 16i SGB II) reliably reaches the target group of beneficiaries who are furthest from the labour market. In the case of 'Integration of the long-term unemployed' (section 16e SGB II), a certain positive selection bias can be identified within the group of those formally entitled to support.
- The coaching programme reaches a large proportion of those receiving support and is widely accepted, however its implementation could be improved.
- Both measures have a positive effect on the participants' employability and social integration, and on other subjective indicators.
- 'Integration of the long-term unemployed' has a surprisingly strong positive effect on the participants' employment opportunities.
- No undesirable side-effects, such as 'deadweight losses' or the substitution of regular employment, have been identified.

However, the observation period for the analyses is still comparatively short. The extent to which the effects on social participation, employability and – in the case of 'Integration of the long-term unemployed' – employment opportunities persist over a longer period of time has yet to be empirically ascertained. This is also true of the effects of 'Participation in the labour market' on the transition to unsubsidised employment. Due to the significantly longer duration of support compared to section 16e SGB II, the majority of the participants in the reviewed sample are still on the programme. As a consequence, there have not been enough transitions into the labour market yet for the net effects to be measurable.

The research results suggest only minor changes to the legal structure of the two programmes are necessary, although some findings suggest the need for adjustments to the programmes' implementation. These include changes to the way that job centres allocate beneficiaries, which so far has been insufficient to counteract the underrepresentation of certain subgroups of beneficiaries on the programme, and fundamental adjustments to coaching. For example, coaching should begin as early as the initial phase and continue throughout the employment phase, and staff changes should be avoided wherever possible. More attention should also be paid to the participants' employment prospects. Otherwise, the participants' social participation is likely to decline again, and with it the return on the investment in the programmes.

All in all, the research results show that the programmes are effective and have substantially improved the support of beneficiaries who are furthest from the labour market. Consequently, the evaluation's results support retaining both programmes. From a scientific point of view, they also demonstrate that the policy decision to permanently establish the programme in accordance with section 16i SGB II was the right one to take. Given the tendency for unemployment to become entrenched among a significant proportion of those entitled to basic income support for jobseekers, the measures will remain indispensable in the future.

1 Einleitung

Mit dem Teilhabechancengesetz wurde das Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitsuchende um die Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II, kurz EvL) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II, kurz TaAM) erweitert. In beiden Fällen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, die förderberechtigte Personen einstellen. Die Jobcenter übernehmen in diesem Fall also nennenswerte Teile der anfallenden Lohnkosten (zur Ausgestaltung der Instrumente vgl. Tabelle 1). Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ werden diese in den ersten beiden Förderjahren sogar vollständig von öffentlicher Seite finanziert. Die Förderung steht dabei privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offen wie öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern. Auf die in der Vergangenheit für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse gängige Beschränkung auf Tätigkeiten, die gemeinnützig, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sind, wurde also verzichtet.

Beide Instrumente richten sich an (besonders) arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte und sollen ihnen den – ohne die Lohnkostenförderung voraussichtlich verwehrten – Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Die geförderte Beschäftigung soll die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten stärken und zugleich eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt schlagen, sprich ihre Aussichten auf eine ungeförderte Anschlussbeschäftigung und damit zugleich auf eine Überwindung von Arbeitslosigkeit und (im besten Falle auch von) Hilfebedürftigkeit verbessern. Bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, das sich an eine deutlich arbeitsmarktfernere Zielgruppe als die Förderung nach § 16e SGB II richtet, handelt es sich laut der Gesetzesbegründung um ein „mittel- und langfristiges Ziel“ (Bundesregierung 2018: 2). Unmittelbar steht die „Eröffnung von Teilhabechancen“ (ebd.) im Vordergrund, sprich die Kompensation der vielfältigen desintegrativen Folgen, die gerade mit einem langfristigen Ausschluss vom Arbeitsmarkt einhergehen (Gundert/Pohlan 2022; Ramos Lobato et al. [Hg.] 2016). In diesem Sinne kann die geförderte Beschäftigung als eine Art Surrogat regulärer Formen der Erwerbsbeteiligung verstanden werden, die deren manifeste wie latente Integrationsfunktionen zeitweise kompensieren soll (Bauer et al. 2013; Christoph et al. 2015; Hirseland et al. 2012; Ramos Lobato 2017).

Mit dieser inhaltlichen Ausrichtung hat die Einführung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zweifelsohne eine Lücke im Regelinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschlossen (Ramos Lobato et al. 2023). Mit der Entfristung der Förderung nach § 16i SGB II, die mit dem Bürgergeld-Gesetz beschlossen wurde, gilt dies nun auch über das Jahr 2024 hinaus. Entstanden ist diese Lücke im Jahr 2012, als der Beschäftigungszuschuss abgeschafft wurde. Wie kein anderes Instrument der Grundsicherung für Arbeitsuchende stand der 2007 eingeführte Beschäftigungszuschuss für einen arbeitsmarktpolitischen Kurswechsel hin zu einer stärker am Normalmodell der Erwerbsteilhabe (Arbeit gegen Lohn) orientierten Beschäftigungsförderung. Trotz dieser programmatischen (Neu-)Ausrichtung und der bis dato einmaligen Möglichkeit einer potenziell unbefristeten Fortsetzung der Lohnkostenförderung, sollte aber auch der Beschäftigungszuschuss einen möglichen Übergang der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt nicht aus dem Blick verlieren. Entsprechend betritt „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit seiner Kombination aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen keineswegs

förderpolitisches Neuland, sondern schließt auch in dieser Hinsicht konzeptionell an seinen Vorgänger an. Gleichzeitig ist jedoch erkennbar, dass die Ausgestaltung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ unter dem Eindruck vorliegender Evaluationsbefunde teils neu justiert wurde. Dies gilt nicht zuletzt für die Abgrenzung der Zielgruppe, die Fehlzuweisungen besser ausschließen soll als die Zugangskriterien des Beschäftigungszuschusses, aber auch für die Einführung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung. In Gestalt einer flankierenden Beratungs- und Unterstützungsdienstleistung soll dieses – vielfach als Coaching bezeichnete – Betreuungsangebot insbesondere vorzeitigen Beschäftigungsabbrüchen entgegenwirken. Eine solche „systematische fachliche Begleitung“ des betrieblichen Integrationsprozesses der Geförderten hatten seinerzeit die Forscher*innen der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011: 197) empfohlen.

Tabelle 1: Rechtliche Rahmenbedingungen von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 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 des „berücksichtigungsfähigen Entgelts“ 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, Bezuschussung von Weiterbildungskosten mit bis zu 3000 Euro
Geltungsdauer	Dauerhaft	Ursprünglich waren Zugänge bis einschließlich 31.12.2024 möglich, mit Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes zum 01. Jan 2023 wurde die Förderung nach § 16i SGB II entfristet

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2020a, 2020b. Anmerkung: Regelungen der §§ 16e und 16i SGB II in der Fassung vom 01. Januar 2019.

Entsprechend berücksichtigt die wissenschaftliche Evaluation des Teilhabechancengesetzes, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit 2019 im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II durchführt, nicht nur die Mehrdimensionalität der mit „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verfolgten politischen Ziele, sondern widmet zugleich den verschiedenen innovativen Elementen ihrer gesetzlichen Ausgestaltung besondere Aufmerksamkeit. Verteilt auf acht Teilprojekte stehen die folgenden Themenkomplexe im Fokus der Begleitforschung des Teilhabechancengesetzes (zur Modulstruktur der Evaluation vgl. Tabelle 2): die Umsetzung der Instrumente durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz, der damit verbundene Integrationsprozess der Geförderten und die Rolle der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung sowie ihre Wirkungen auf soziale Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt. Untersucht wurden mit Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte zudem nicht-intendierte Folgen des Instrumenteneinsatzes. Die Evaluation stützt sich auf eine breite Basis aus standardisierten wie nicht-standardisierten Befragungsdaten sowie auf Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 2: Modulstruktur der Evaluation

Modul	Kurztitel	Laufzeit	Kapitel
Modul 1	Implementation der Förderinstrumente		
Modul 1a	Governance und Umsetzungspraxis	2019-2022	Abschnitt 10.1
Modul 1b	Soziale Typik und Erwerbsverläufe der Geförderten	2019-2023	Abschnitt 10.2
Modul 2	Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente		
Modul 2a	Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte	2019-2024	Abschnitt 10.3
Modul 2b	Prozesse betrieblicher Integration	2020-2023	Abschnitt 10.4
Modul 3	Wirkung und Wirkmechanismen I		
Modul 3a	Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe	2019-2025	Abschnitt 10.5
Modul 3b	Biografische Fallstudien	2020-2024	Abschnitt 10.6
Modul 4	Wirkung und Wirkmechanismen II		
Modul 4a	Selektivität der Zugänge in die Förderung	2019-2021	Abschnitt 10.7
Modul 4b	Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus	2022-2024	Abschnitt 10.8

Quelle: Eigene Darstellung

Ursprünglich gehörte zum Kernauftrag der Begleitevaluation, die Grundlage für eine evidenzbasierte Entscheidung über die Fortführung der – zunächst bis Ende 2024 befristeten – Förderung nach § 16i SGB II zu schaffen. Mit der vorzeitigen Entfristung des Instruments, die Ende 2022 als Teil des Bürgergeld-Gesetzes vom Bundestag beschlossen wurde und zum Jahresbeginn 2023 in Kraft getreten ist, hat sich die Erwartungshaltung an die Studie und ihre Ergebnisse stärker hin zur Frage der Weiterentwicklung der Instrumente verschoben. Diese Verschiebung

klang bereits im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021: 60) an, wurde aber vor allem deutlich im Begründungsteil des Bürgergeld-Gesetzes formuliert. Demnach soll die „Weiterentwicklung des Sozialen Arbeitsmarktes [.] auf den abschließenden wissenschaftlichen Erkenntnissen der Evaluation des IAB Ende 2023 aufsetzen“ (Bundesregierung 2022: 55).

Nach fünfjähriger Forschungszeit liegt nun der Abschlussbericht der Evaluationsstudie vor, der die gewonnenen und teils bereits veröffentlichten Befunde zusammenträgt.[1] Verteilt auf sieben Kapitel dokumentiert der vorliegende Abschlussbericht die Forschungsergebnisse zu den Themen Implementation der Instrumente (Kapitel 2), Inanspruchnahme der Förderung (Kapitel 3), betriebliche Integrationsprozess und der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Kapitel 4), Wirkung auf soziale Teilhabe (Kapitel 5), Beschäftigungsfähigkeit (Kapitel 6) und Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus (Kapitel 7) sowie Nebenwirkungen des Fördereinsatzes (Kapitel 8). Im abschließenden Fazit werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst, die beiden Instrumente im Lichte der vorliegenden Befunde bewertet und Möglichkeiten zu ihrer Weiterentwicklung skizziert (Kapitel 9). Der Anhang des Berichts erläutert die inhaltliche Ausrichtung der verschiedenen Teilprojekte der Evaluation, ihrer jeweiligen Datengrundlagen und der verwendeten Forschungsmethoden (Kapitel 10).

2 Implementation der Instrumente

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. 2014). Eine wesentliche Erkenntnis etwa der Forschung zu „Street-Level Bureaucracy“ (Lipsky 1980/2010) 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 oder komplex ist und den umsetzenden Organisationen große Entscheidungsspielräume zukommen: „As decades of implementation research make clear, what you see may not be what you get“ (Brodkin 2017: 40). Implementationsstudien arbeiten primär mit Methoden, die geeignet sind, Sinnstrukturen und Relevanzsetzungen der individuellen oder kollektiven Akteure zu entschlüsseln.

[1] Hervorzuheben sind die summarischen Ergebnisdarstellungen im Zwischenbericht der Evaluationsstudie (Bauer et al. 2021) sowie die Beiträge im Sonderheft „Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose“ der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ (Lange/Globisch/Ramos Lobato [Hg.] 2023). Daneben sind die diversen Einzelbeiträge in der Veröffentlichungsserie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im IAB-Forum zu nennen.

[2] Kapitel 2 wurde von Kathrin Englert (IAB), Claudia Globisch (IAB), Peter Kupka (IAB) und Christopher Osiander (IAB) verfasst. Bis Anfang 2022 war Markus Gottwald als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt tätig. In das Kapitel haben zudem Auswertungen Eingang gefunden, die sich auf die von Christopher Osiander und Philipp Ramos Lobato konzipierte standardisierte Online-Befragung von Jobcentern stützen. Die Autorinnen und Autoren bedanken sich bei Maren Müller, Ulrike Büschel und Sabine Greger für ihre engagierte Unterstützung im Kodierprozess und bei Maren Müller, Sandra Biermeier und Anja Mißling-Matthes für ihre kompetente Unterstützung bei der Durchführung der Intensivfallstudien. Die Ausführungen dieses Kapitels sind in Teilen bereits als Bauer et al. (2021), Gottwald et al. (2020), Osiander/Ramos Lobato (2022a); Osiander/Ramos Lobato (2022b), Englert et al. (2023a); Englert et al. (2023b); erschienen. Wörtliche Übernahmen aus diesen Beiträgen sind nicht eigens gekennzeichnet.

Die Implementationsstudie zum Teilhabechancengesetz untersucht die Governance (van Berkel 2017) sowie die Umsetzungspraxis der Fördermaßnahmen auf Ebene der Jobcenter, die mit dem Teilhabechancengesetz in den Paragraphen 16e und 16i SGB II verankert wurden. Im Fokus des Erkenntnisinteresses stehen sowohl die 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 von Fach- und Führungskräften der Jobcenter (vgl. zum methodischen Vorgehen Abschnitt 10.1).

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 eindeutig 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.

Nachfolgend präsentieren wir zentrale Ergebnisse der Implementationsstudie aus einer datenintegrativen Perspektive. Die Ergebnisdarstellung erfolgt mithin themenorientiert und bezieht jeweils Erkenntnisse der qualitativen und quantitativen Projektteile mit ein. Zunächst geht es um die Zielsetzungen, die die Akteurinnen und Akteure mit dem Instrumenteneinsatz verbinden (Abschnitt 2.1). Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung nach § 16i SGB II, also das Instrument des THCG, dessen Zielbestimmung relativ deutungsoffen ist. Inwiefern sich die in den Jobcentern identifizierten Schwerpunktsetzungen bei § 16i SGB II als umsetzungsrelevant erweisen, wird in Abschnitt 2.2 mit Blick auf die Auswahl der Geförderten und Arbeitgeber*innen sowie den Einsatz der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Coaching) dargestellt. Im nachfolgenden Abschnitt 2.3 richtet sich der Fokus auf die Finanzierung der Instrumente. Die Gründe für eine geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis beim Instrumenteneinsatz sind Gegenstand von Abschnitt 2.4. Abschließend gehen wir auf Weiterentwicklungsperspektiven aus Sicht der Jobcenter ein (Abschnitt 2.5). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit (Abschnitt 2.6).

2.1 Zielsetzung des Instrumenteneinsatzes

In der ersten Phase des Projekts wurden Expert*innen aus Politik und Verwaltung zu ihren Deutungen und Umsetzungsperspektiven des Teilhabechancengesetzes befragt. Sie bilden einen Teil des jobcenterexternen Governancekontextes, also der Einflüsse, die von außen auf die Umsetzung des Gesetzes durch die Jobcenter einwirken können.

Perspektive von Expertinnen und Experten aus Politik und Verwaltung

Die empirische Rekonstruktion dieser Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven hat gezeigt, dass die Deutungsoffenheit des Gesetzes im Akteursfeld des jobcenterexternen Governancekontextes voll zum Tragen kommt. Zwar teilen die interviewten Expertinnen und Experten die Ansicht, dass der eigentlich innovative Kern des Gesetzes im Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu sehen ist, das gerade für eine sozialpolitische Schwerpunktsetzung steht. Auch verweisen sie geschlossen auf die prinzipielle Bedeutung des Begriffs der ‚sozialen Teilhabe‘.

Aber die Verständnisse sozialer Teilhabe und damit die primären Zielsetzungen, die mit dem THCG verbunden werden, fallen unterschiedlich aus: Teilhabe wird entweder als Produkt einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt verstanden oder als Produkt der Förderung selbst. Insofern teilt sich das Feld der Expert*innen in ein eher arbeitsmarkt- und ein eher sozialpolitisch geprägtes Teilhabeverständnis. Die mit dem Teilhabebegriff zugrunde gelegte sozialpolitische Stoßrichtung des Gesetzes führt demnach nicht dazu, dass es auch überwiegend in diesem Sinne gedeutet wird. Stattdessen wird in unserem Sample die Förderung nach § 16i SGB II mehrheitlich als Arbeitsmarktinstrument im klassischen Sinne gedeutet, wenn auch mit Besonderheiten wie der sehr langen Förderdauer und dem Coaching (vgl. ausführlich zum jobcenterexternen Governancekontext Gottwald et al. 2020; Bauer et al. 2021: 23-27).

Die Erwartung, dass sich auch im Feld der Jobcenter unterschiedliche Gesetzesdeutungen und mithin Umsetzungsvarianten von § 16i SGB II finden werden, hat sich empirisch bestätigt. Die Orientierung an einer eher arbeitsmarkt- respektive sozialpolitisch motivierten Zielsetzung ist bei den Akteurinnen und Akteuren der Jobcenter ebenfalls eine zentrale Unterscheidung. Damit ist aber kein Steuerungseffekt im Sinne eines stringenten Top-down-Prozesses impliziert. Vielmehr tragen Umsetzungspraktiken stets auch den konkreten Umsetzungsbedingungen vor Ort Rechnung. Zudem ergeben sich Spielräume für die lokale Umsetzung der Jobcenter, weil selbst bei externen Akteur*innen wie dem BMAS, der BA sowie den Landesministerien keine einheitliche Lesart des Teilhabechancengesetzes vorherrscht.

Integration des THCG in die Organisationsstruktur der Jobcenter: unterschiedliche Organisationsformen

In Bezug auf die Integration des Gesetzes in die Organisationsstruktur der Jobcenter findet sich in den qualitativen Fallstudien eine Bandbreite an unterschiedlichen Organisationsformen. So ist einerseits eine Kontinuität von Strukturen aus Vorläuferprogrammen wie dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (2015-2018) oder dem ESF-Bundesprogramm zur „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II“ (ESF-LZA, 2015-2020) zu beobachten: Wird das THCG in den Regelstrukturen umgesetzt, zeigt sich in einigen Jobcentern eine personelle Kontinuität, d.h. es werden gezielt Integrationsfachkräfte mit Vorerfahrungen aus diesen Programmen für die Umsetzung der beiden mit dem THCG geschaffenen Instrumente eingesetzt. Dort wo das THCG in Sonderstrukturen umgesetzt wird, findet sich neben der personellen auch eine organisatorische Kontinuität, d.h. die im Rahmen von Vorläuferprogrammen geschaffenen Spezialteams (etwa aus Integrationsfachkräften, Betriebsakquisiteur*innen oder Coaches) werden für das THCG fortgeschrieben. Zum Teil werden aber auch bestehende Sonderstrukturen im Zuge von gesamtorganisationalen

Restrukturierungsprozessen aufgelöst und die Umsetzung des THCG wird in die Regelstruktur überführt. Es findet sich aber auch die Neueinrichtung von Organisationsstrukturen für das THCG. Eine Integration des Gesetzes in die reguläre Arbeitsvermittlung zeigt sich etwa im Falle kleiner Jobcenter, in denen aufgrund der niedrigen Beschäftigtenzahl Spezialisierungen von Fachkräften organisatorisch schwierig umzusetzen sind.

Die Gründe, die zu den unterschiedlichen Organisationsformen führen, sind vielfältig. Dazu gehören die Beteiligung des Jobcenters an Vorläuferprogrammen, Restrukturierungsprozesse oder die Organisationsgröße. Dabei ergeben sich die unterschiedlichen Organisationsformen weniger aus einem systematischen Bezug zum THCG als vielmehr aus den jeweils spezifischen lokalen Umsetzungsbedingungen und deren Zusammenspiel. Insofern zeigen sich in den Fallstudien keine typischen Organisationsformen, die inhaltlich unmittelbar mit dem THCG verknüpft wären.

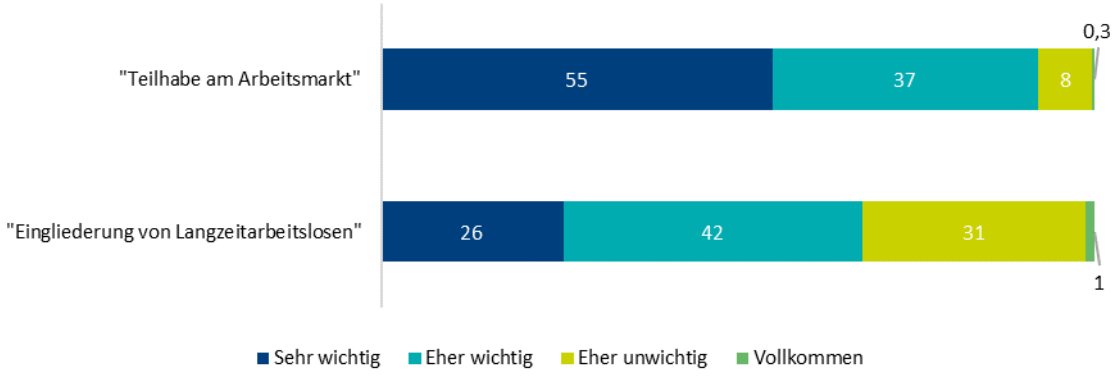
Perspektive der Jobcenter auf die Förderinstrumente: § 16i SGB II deutlich relevanter

Im Vergleich der beiden Instrumente des THCG zeigen sich eine weitaus größere Bedeutung sowie eine positivere Bewertung des Förderinstruments TaAM. Aus Sicht der Jobcenter in den qualitativen Fallstudien adressiert es einerseits Personen, die ansonsten ‚durch das Raster fallen' und deren Lebenssituation von mehrfachen individuellen Problemlagen gekennzeichnet ist. Andererseits beschreiben die Jobcenter die Geförderten auch als ‚Arbeitsentwöhnte' und Verlierer*innen des Strukturwandels.

Die Förderung mit dem Instrument EVL hat im Vergleich dazu eine geringere geschäftspolitische Bedeutung, wird weniger positiv bewertet und erscheint den interviewten Jobcentern oft als vergleichbar mit dem Eingliederungszuschuss (EGZ). In der Administration erweist sich die Berechnung der Fördervoraussetzung von zwei Jahren Langzeitarbeitslosigkeit als komplex und erscheint den Jobcentern nicht per se weniger aufwendig als die beim EGZ erforderliche Feststellung einer Minderleistung. Als Nachteil für Geförderte sehen die Jobcenter, dass bei einer EVL-Förderung keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt werden. In der Praxis führen die attraktiveren Förderkonditionen von TaAM teilweise dazu, dass Betriebe dieses Instrument präferieren. Die Jobcenter müssen dann durch Beratung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gegensteuern, indem sie z.B. auf den hohen Betreuungsbedarf der 16i-Geförderten hinweisen.

Dass die Jobcenter der Förderung mit TaAM eine deutlich größere Bedeutung beimessen als der nach § 16e SGB II, zeigt auch die standardisierte Onlinebefragung. So bewerten über 90 Prozent der Jobcenter diese Förderung als „sehr" oder „eher wichtig" für ihre Förderaktivitäten, während dies 68 Prozent der Jobcenter über die EVL-Förderung sagen. Umgekehrt ist mit 32 Prozent auch der Anteil der Jobcenter deutlich größer, die EVL als „eher" oder „sehr unwichtig" bewerten. Bei TaAM sind es dagegen lediglich etwa acht Prozent (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Wie bewerten Sie die Bedeutung der Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für Ihre eigene Arbeit?
Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



Anmerkungen: n = 317; Rundungsungenauigkeiten auf 100 Prozent möglich
Quelle: Forumsbericht; eigene Darstellung. © IAB

Diese Einschätzungen spiegeln sich in den deutlich geringeren Förderzahlen bei EVL wider: Während mit diesem Instrument im Juni 2023 knapp 7.000 Personen gefördert wurden, waren es bei TaAM mit einem Bestand von rund 38.000 Personen gut fünfmal so viele (BA Statistik 2023b). Ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Bewertung der beiden Instrumente dürfte darin liegen, dass es für TaAM keine Alternative im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt. So gaben über 80 Prozent der befragten Jobcenterin in der Online-Befragung an, dass es ohne dieses Instrument kein adäquates Förderangebot für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gäbe.

Umsetzung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Zwei Schwerpunktsetzungen

Bei einer genaueren Betrachtung der Umsetzung von TaAM zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Zielen. In den qualitativen Fallstudien finden sich bei der Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II zwei verschiedene Schwerpunktsetzungen. Die Jobcenter der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ interpretieren § 16i SGB II primär als attraktives neues Integrationsinstrument. Aufgrund der langen Förderdauer, der Förderhöhe und der beschäftigungsbegleitenden Betreuung bietet es diesen Jobcentern die Gelegenheit, arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten wieder ein passendes Angebot machen zu können und ihnen die Chance auf Arbeitsmarktintegration zu eröffnen. ‚Richtige‘ bzw. vollwertige Teilhabe sehen diese Jobcenter erst durch die Integration in reguläre Beschäftigung erreicht. Sie teilen insofern ein eher arbeitsmarktpolitisch geprägtes Teilhabeverständnis und verfolgen mit der Förderung die Zielsetzung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Das begründen diese Jobcenter auch damit, dass angesichts der Befristung der Förderung nur die Integration in den ersten Arbeitsmarkt die Chance auf nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe bieten kann.

Eine andere Gruppe von Jobcentern versteht das Instrument stärker im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes. Die Jobcenter der Umsetzungsvariante „Sozialer Arbeitsmarkt“ sehen TaAM als ein unerlässliches und notwendiges Förderinstrument für die Zielgruppe der Leistungsberechtigten, deren Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt ist und die auf dem ersten Arbeitsmarkt tendenziell dauerhaft chancenlos sind. Die Vermittlung von Teilhabe ergibt sich bei

dieser Umsetzungsvariante aus der Schaffung „geschützter Räume“ im Rahmen der Förderung selbst. Insofern folgen diese Jobcenter einem eher sozialpolitisch geprägten Teilhabeverständnis und sehen als primäre Zielsetzung die Vermittlung von Teilhabe durch die geförderte Beschäftigung selbst. Sie betonen, dass diese positiven Einfluss auf die Lebenszufriedenheit, die psychische und physische Gesundheit, die Einbindung in soziale Netzwerke, die Erfahrung gesellschaftlicher Anerkennung, die materielle Lage und die familiäre Situation haben, somit auf zentrale Dimensionen sozialer Teilhabe. Sie vertreten die Auffassung, dass ein großer Teil der 16i-Geförderten nicht mehr in ungeförderte Beschäftigung einmünden wird und leiten daraus den Anspruch ab, betroffenen Personen möglichst dauerhaft eine erwerbsarbeitsähnliche Beschäftigung zur Verfügung zu stellen.

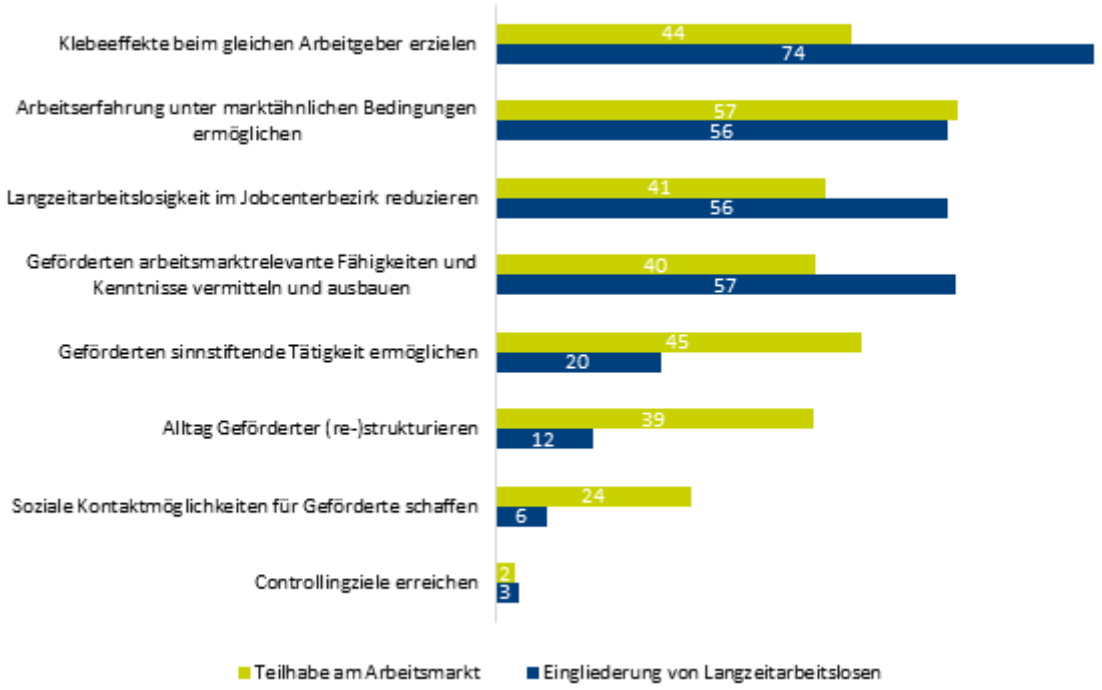
In beiden Umsetzungsvarianten argumentieren die Jobcenter, dass das Instrument eine Förderlücke schließt. Die meisten interviewten Fach- und Führungskräfte der Jobcenter betrachten TaAM entweder mit Emphase als lang ersehnten Schritt in Richtung eines sozialen Arbeitsmarktes oder aber – mit ebenso großer Überzeugung – als Integrationsinstrument, das bislang im Werkzeugkasten der SGB-II-Förderung gefehlt habe. Dies bedeutet jedoch keinen Ausschluss des jeweils anderen Aspekts: Integration ist in beiden Varianten willkommen und geförderte Beschäftigung hat fast immer auch Teilhabeaspekte. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass es in der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ nicht als hinreichend angesehen wird, dass durch die Teilnahme selbst bereits Teilhabe vermittelt wird. Ein regulärer Arbeitsvertrag oder die Anstellung bei einem ‚richtigen‘, d.h. privaten Arbeitgeber fungieren als Ermutigung im Hinblick auf eine Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt, wirken sich positiv auf das praktische Selbstverhältnis der gefördert Beschäftigten aus und sorgen für neue Zuversicht. Insofern sind solche Teilhabeeffekte für die Stabilisierung der Person und den Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit aus Sicht der Jobcenter der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ von entscheidender Bedeutung.

Online-Erhebung zeigt unterschiedliche Ziele bei den Instrumenten

Im Rahmen der standardisierten Online-Befragung wurden die Jobcenter nach den Zielen gefragt, die sie mit den Förderungen des THCG verfolgen. Sie wurden gebeten, maximal die drei wichtigsten Zielsetzungen anzugeben. Erwartungsgemäß zielen die Jobcenter bei EVL vordringlich auf Kategorien, die im Zusammenhang mit ungeförderter Beschäftigung stehen, etwa ‚Klebeeffekte‘, das Ermöglichen von Arbeitserfahrung unter marktähnlichen Bedingungen oder die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten und Kenntnisse. Im Vergleich dazu betonen die Jobcenter mit Blick TaAM deutlich stärker die Relevanz jener Zieldimensionen, die eine Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe adressieren. Dazu gehört es, eine sinnstiftende Tätigkeit zu ermöglichen, bei der Strukturierung des Alltags zu helfen und soziale Kontaktmöglichkeiten zu stärken (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Ziele, die die Jobcenter mit dem Einsatz der Förderinstrumente nach § 16i und § 16e verfolgen

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



Anmerkung: n = 318 Personen, n = 931 Antworten (§ 16i), n = 905 Antworten (§ 16e)
Quelle: IAB-Online-Befragung der Geschäftsführung der Jobcenter, eigene Berechnungen. © IAB

Die Ergebnisse zeigen, dass EVL von den Jobcentern als stark arbeitsmarktorientiertes Instrument gesehen wird. Bei TaAM halten sich Arbeitsmarktintegration und die Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten in etwa die Waage. Dazu passt auch, dass im Kontext der Auswahl der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für TaAM-Förderungen immerhin rund 40 Prozent der Jobcenter realistische Übernahmechancen als wichtigstes Auswahlkriterium nennen, bei EVL sind es zwei Drittel der Jobcenter (beides nicht ausgewiesen). Das Ziel der Ermöglichung von Arbeitserfahrung unter marktähnlichen Bedingungen ist für die Jobcenter bei beiden Instrumenten eine wichtige Zieldimension. Dies ist nicht überraschend, weil auch mit Blick auf die Verbesserung von Teilhabe die Ermöglichung von Arbeitserfahrung unter marktähnlichen Bedingungen eine große Rolle spielt.

Insgesamt zeigen die qualitativen Fallstudien und die standardisierte Online-Befragung, dass die Deutungsoffenheit des Gesetzes auch in den Jobcentern voll zum Tragen kommt. So wie die Expert*innen aus Politik und Verwaltung messen die Jobcenter dem Instrument TaAM eine deutlich größere Bedeutung bei als EVL. Dass TaAM für die sozialpolitische Stoßrichtung des Gesetzes steht, führt gleichwohl nicht dazu, dass die Jobcenter die Förderung auch überwiegend in diesem Sinne deuten. Vielmehr findet sich hier neben einer an den sozialen Arbeitsmarkt angelehnten Schwerpunktsetzung auch eine deutliche Fokussierung der Förderung auf Arbeitsmarktintegration im klassischen Sinne. Inwiefern sich die unterschiedlichen Zielsetzungen auf die Umsetzungsprozesse auswirken, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

2.2 Auswahl von Geförderten und Arbeitgebern

Die unterschiedlichen Zielsetzungen der Jobcenter bei der Förderung nach TaAM beeinflussen die Strategien der Umsetzung in Bezug auf die Ansprache und Auswahl von Personen aus den förderfähigen Leistungsberechtigten, die Gewinnung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie die Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (vereinfacht: Coaching). Unter Rückgriff auf die qualitativen Fallstudien in ausgewählten Jobcentern werden diese drei Aspekte im Folgenden beleuchtet. Zugleich werden damit die beiden identifizierten Umsetzungsvarianten weiter ausgeführt.

Auswahl der Geförderten

Mit Blick auf die Auswahl der Geförderten kennzeichnet die interviewten Jobcenter der Umsetzungsvariante „Sozialer Arbeitsmarkt“, dass sie tendenziell versuchen, aus dem Pool an Förderberechtigten diejenigen Personen auszuwählen, die stärker eingeschränkt sind und die von der Förderung – individuell oder als Bedarfsgemeinschaft – in besonderer Weise profitieren würden. Das bedeutet, dass die Auswahl potenzieller Geförderter sich mithin vorrangig an den individuellen Problemlagen der Kandidat*innen und der Vermutung orientiert, dass diese dauerhaft sind und nicht durch die Förderung behoben werden können, zum Beispiel bei Personen mit starken körperlichen oder psychischen Einschränkungen.

Angesichts der Einschränkungen ist die Motivation dieser Geförderten zentral, um eine erfolgreiche Teilnahme zu ermöglichen. In den Jobcentern der Variante „Sozialer Arbeitsmarkt“ liegt der Fokus auf Freiwilligkeit der Teilnahme und den Leistungsberechtigten werden Mitspracherechte eingeräumt. Die Förderkandidat*innen werden tendenziell als autonome und handlungsfähige Subjekte adressiert. Die geförderte Beschäftigung soll sowohl zu den subjektiven Vorstellungen der Person als auch ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Einschränkungen passen, wie es eine Teamleiterin ausdrückt. Es wird nicht primär darauf geachtet, ob jemand Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, sondern es muss „für den Menschen eine sinnvolle Arbeit sein“, bei der Teilhabe im Vordergrund steht. Teilweise werden die tätigkeitsbezogenen Interessen und Wünsche der Förderkandidatinnen und -kandidaten von den Jobcentern dieser Umsetzungsvariante in Fragebögen erhoben oder im Rahmen der ganzheitlichen Unterstützung, die der Förderung vorgeschaltet ist, eigens herausgearbeitet. Dennoch berichten auch diese Jobcenter von Problemen bei der Rekrutierung von Leistungsberechtigten, da diese häufig gesundheitlich so stark eingeschränkt seien und so wenig Selbstvertrauen hätten, dass sie sich eine Beschäftigung – auch wenn sie so niedrigschwellig ist wie TaAM – einfach nicht vorstellen können. Mehrfach wurde berichtet, dass die Jobcenter zwischen fünf und zehn förderberechtigte Personen ansprechen mussten, um eine davon zur Teilnahme motivieren zu können.

Bei der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ ist die Auswahl eher an den Erwartungen von (privaten) Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern orientiert und es wird bei den Förderkandidat*innen eine Entwicklungsperspektive unterstellt. Daher spielen hier die Bedürfnisse der Personen eine geringere Rolle als ihre Arbeitsmarktgängigkeit. Als Zielgruppe rücken diejenigen in den Fokus, die grundsätzlich wieder eingegliedert werden können: Sie werden durch die Gesprächspartner*innen in den Jobcentern als „Verkannte“ angesehen, die ihr Potenzial erst auf den zweiten Blick offenbaren oder als Personen, die von Arbeit „entwöhnt“

sind, aber über eine „Grundproduktivität“ und über „Durchhaltevermögen“ verfügen. Sie sind ggf. vom Strukturwandel betroffen, teilweise auch jünger und beeinträchtigt, aber motiviert. Diese Personen finden die Jobcenter auch unter den Leistungsberechtigten mit sehr langer Bezugsdauer, obwohl diese als Kriterium dafür eingeführt worden war, dass ein Übergang in ungeförderte Beschäftigung in aller Regel nicht mehr möglich sein dürfte.

In der Praxis gilt es aus dieser Perspektive die Frage zu beantworten, wen man den (privaten) Arbeitgebern „anreichen“ kann. Motivation ist auch hier ein wichtiges Kriterium, weil diese aus Sicht der Jobcenter der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ eine zentrale Erwartung der Arbeitgeber und somit eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Teilnahme darstellt. Die Erwartungen der (privaten) Arbeitgeber*innen zu erfüllen – hierzu gehört beispielsweise auch die Grundproduktivität – liegt auch im Interesse der Jobcenter, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht „verprellen“ wollen. Im Falle dieser Umsetzungsvariante dient die vorgeschaltete ganzheitliche Unterstützung nicht selten einer Erprobung. Die potenziellen Förderkandidatinnen und -kandidaten sollen sich etwa im Rahmen von simulierten Vorstellungsgesprächen oder Probearbeiten bewähren. Schließlich darf auch das Gefälle zwischen den regulären und den geförderten Beschäftigten im Betrieb nicht zu groß werden, weil sich dies negativ auf das Arbeitsklima auswirken kann.

Neben der Motivation spielte in beiden Varianten auch die Gesundheit der Förderkandidat*innen eine große Rolle, da sich die Mehrheit der formal förderfähigen Leistungsberechtigten aus gesundheitlichen oder motivationalen Gründen als nicht geeignet erwiesen. „Motivational“ kann in diesen Fällen auch bedeuten, dass die angesprochenen Personen sich die Förderung nicht mehr zutrauten. Möglicherweise zeigt sich hier auch eine Kehrseite der hohen Hürde, die der lange Bezug von Leistungen bedeutet, um die Förderfähigkeit zu erreichen.

Auswahl der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

Ähnliche Tendenzen zeigen sich spiegelbildlich bei der Akquise von Arbeitsstellen. Bei der Umsetzungsvariante „Sozialer Arbeitsmarkt“ werden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach den Bedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgewählt. Dabei spielen Arbeitsbedingungen eine zentrale Rolle, die an den je individuellen Bedarfen und (eingeschränkten) Fähigkeiten der Geförderten ausgerichtet sind. Aus Sicht der Jobcenter dieser Umsetzungsvariante erstreckt sich die sozialpolitische Verpflichtung, die Beschäftigung an die Geförderten anzupassen, also auch auf Arbeitgeber, etwa im Sinne angepasster Arbeitszeiten oder speziell zugewiesener Aufgabenbereiche. Dabei besteht eine Offenheit der Jobcenter gegenüber unterschiedlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (private, Träger, kommunale). Entscheidend ist für die Jobcenter dieser Umsetzungsvariante die jeweilige Passung zwischen Förderkandidatin bzw. -kandidat und Arbeitsstelle. Dies kann dazu führen, dass Arbeitgeber und Träger für diese Jobcenter „nur ein Tool von Einsatzstellen“ darstellen, wie eine Geschäftsführung es formuliert.

Im Gegensatz dazu zeigt sich bei den Jobcentern der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ eine deutliche Präferenz für private Arbeitgeber. Dies wird von den Jobcentern damit begründet, dass die Geförderten sich an das „wahre Leben“ gewöhnen sollen und dass ihnen dafür eine Beschäftigung mit beschützenden Arbeitsbedingungen nicht weiterhelfe. Gewerbliche Arbeitgeber böten zudem im Gegensatz zu Trägern bessere Chancen

auf eine Übernahme in ungeförderte Beschäftigung. „Dieser Klebeeffekt ist es ja, auf den wir alle setzen“, so der Geschäftsführer eines Jobcenters. Insofern sind es primär private Arbeitgeber, die das Erreichen der Zielsetzung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt realistisch erscheinen lassen, sei es durch direkte Übernahme der Geförderten in reguläre Beschäftigung oder durch Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit aufgrund der Ermöglichung von Arbeitserfahrungen unter marktähnlichen Bedingungen. Hierbei erweist es sich als hilfreich, dass Jobcenter, die sich am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ beteiligt hatten, vielfach nicht nur Geförderte aus dem Vorläuferprogramm übernommen haben, sondern auch Personal, insbesondere die erfolgreich arbeitenden Betriebsakquisiteur*innen.

Einsatz der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung

Alle Jobcenter in unserem qualitativen Sample schreiben unabhängig von der Zuordnung zu einer Umsetzungsvariante der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung eine hohe Bedeutung zu. Dabei wird in einem Teil der Jobcenter das Coaching extern ausgeschrieben, was eine rudimentäre Beschreibung der Aufgaben beinhaltet. Bei der so genannten Selbstvornahme entscheiden die Jobcenter nach ihren eigenen Kriterien, wie sie die Aufgabe definieren und wen sie damit personell betrauen. Die Jobcenter haben teilweise auf ihr Coachingpersonal aus Vorläuferprogrammen zurückgegriffen oder zumeist durch interne Ausschreibungen nach erfahrenen, beratungsaffinen Fachkräften gesucht, die z.T. über Zusatzqualifikationen wie Fallmanagement-Zertifikate verfügten oder Trainer*innen im Rahmen der BA-Beratungskonzeption waren. Teilweise haben die Jobcenter im Falle der Selbstvornahme auf die im ESF-Bundesprogramm zur „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II“ hinterlegten Anforderungen an das Coaching zurückgegriffen (etwa hinsichtlich der qualifikatorischen Anforderungen an die Coaches, des vorgegebenen Betreuungsschlüssels oder der Dokumentationsrichtlinien in Form eines Förderplans).

Insgesamt zeigt sich, jedenfalls in unserem Sample, eine auffallende Diskrepanz zwischen der hohen Bedeutung, die die Jobcenter dem Coaching beimessen, und dem Umstand, dass es in den interviewten Jobcentern überwiegend keine ausgearbeiteten Fachkonzepte und keine definierten Qualifikationsanforderungen für das Coaching gibt. Angesichts der Vielfalt der Bedarfe der Geförderten und der hohen Anforderungen der ganzheitlichen Betreuung (Bauer et al. 2022) wäre die Forderung nach einem fachlich fundierten Konzept (etwa hinsichtlich der Inhalte, der Häufigkeit der Kontakte, des Spektrums an Methoden oder der personellen und zeitlichen Kontinuität) und qualifikatorischen Mindestanforderungen an die Coaches durchaus plausibel. Dies merken auch einige der befragten Jobcenter an. Die Abwesenheit solcher Elemente bedeutet, dass die Coaches sich ihre Arbeitsplatzbeschreibung weitgehend selbst schaffen müssen. Eine solche Situation birgt die Gefahr, dass die praktische Tätigkeit der Coaches zumindest zum Teil nicht auf fachlich begründeten Strategien beruht.

Ein breites Spektrum zeigt sich in den Jobcentern unseres Samples hinsichtlich der Zeitspanne, in der das Coaching angeboten wird. Während einige Jobcenter die Dauer des Coachings auf die Zeit beschränken, in der die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Geförderten für das Coaching von der Arbeit freistellen müssen (also auf sechs Monate bei EVL bzw. zwölf Monate bei TaAM), bieten andere Jobcenter das Coaching über die gesamte Förderdauer an (also zwei Jahre bei § 16e bzw. fünf Jahre bei § 16i SGB II). Dieser Befund der Implementationsstudie zur Ausgestaltung des Coachings ist mit Blick auf das neue Instrument zur ganzheitlichen Betreuung

von Leistungsberechtigten (§ 16k SGB II), das im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes zum 1.7.2023 eingeführt worden ist, von Bedeutung. Für eine Ausweitung des Coachings über das THCG hinaus sprachen sich in den Interviews viele Fach- und Führungskräfte der Jobcenter aus. Die Umsetzung der beschäftigungsbegleitenden ganzheitlichen Betreuung zeigt aber, dass es einer Verständigung hinsichtlich der konkreten fachlichen Ausgestaltung des Coachings bedarf.

Die Online-Befragung der Jobcenter zeigt, dass das Coaching im Rahmen des Instruments TaAM in etwa 40 Prozent der Fälle bis zum Befragungszeitpunkt durchgehend von den Jobcentern selbst vorgenommen wurde. Etwa ein Viertel der Jobcenter hatte das Coaching seit Einführung des THCG an einen externen Dienstleister vergeben. Zehn Prozent der Jobcenter hatten anfangs einen externen Dienstleister eingeschaltet, nahmen das Coaching aber inzwischen selbst vor, bei sechs Prozent der Jobcenter ist es umgekehrt. Das verbleibende Sechstel der Jobcenter hat ein Arrangement, bei dem sowohl eigene Beschäftigte als auch Externe das Coaching übernehmen. Beim Instrument EVL sind die Angaben fast identisch: in 93 Prozent der Fälle wird das Coaching im Rahmen von TaAM und EVL in einem Jobcenter in gleicher Weise organisiert.

Als Gründe für die Selbstvornahme werden von den Jobcentern am häufigsten genannt, dass diese höheren Einfluss auf Umfang und Qualität des Coachings ermögliche (80 Prozent), man die Übergangsmöglichkeiten für Geförderte in ungeförderte Beschäftigung besser im Blick (60 Prozent) und gute Erfahrungen mit den eigenen Beschäftigten habe (50 Prozent). Der hohe administrative Aufwand bei einer Vergabe, die Sicherung des eigenen Personalbestandes (jeweils etwa 25 Prozent), schlechte Erfahrungen mit Trägern (knapp 20 Prozent) oder deren Fehlen in der Region (2 Prozent) kommen seltener vor. Jobcenter, die eine Vergabe bevorzugten, gaben häufig an, dass man nicht über genügend eigene Personalressourcen verfüge, um das Coaching durchzuführen (etwa 75 Prozent) oder man gute Erfahrungen mit Trägern habe (knapp 40 Prozent). Fehlende Qualifikation beim eigenen Personal (etwa 15 Prozent) und eine geringe Bedeutung des Coachings (2 Prozent) wurden deutlich seltener genannt.

Neben diesen geteilten Erfahrungen zeigen sich bei der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung deutliche Unterschiede zwischen den Umsetzungsvarianten „Arbeitsmarktintegration“ und „Sozialer Arbeitsmarkt“. In der letzteren Variante gibt es bei § 16i SGB II der Tendenz nach ein lebenslagenbezogenes Coaching, d.h. es geht um eine Bearbeitung von individuellen Problemlagen, die sich aus der Lebenssituation der Geförderten ergeben oder bereits vor Förderbeginn bestanden. Ziele der Betreuung sind in diesem Kontext die Stabilisierung der Person, eine Unterstützung der Lebensbewältigung und die Begleitung bei Alltagsproblemen. Dementsprechend ist das Coaching klientenzentriert und hat die Ermöglichung sozialer Teilhabe im Fokus; Integrationserfolge können sich quasi auf dem „Umweg“ über die Stabilisierung der Personen einstellen. Freiwilligkeit wird von den Jobcentern dieser Umsetzungsvariante als Voraussetzung für das Gelingen des Coachings betrachtet.

Im Falle der Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration“ stehen beim Coaching im Rahmen der Förderung nach § 16i SGB II hingegen das unmittelbare Beschäftigungsverhältnis und die zukünftige Arbeitsmarktintegration im Mittelpunkt. Das Coaching soll dem Integrationsziel unmittelbar über eine Beeinflussung des Verhaltens der Coachees am Arbeitsplatz dienen: Sie sollen sich arbeitsplatzkompatibel benehmen, Anweisungen befolgen und hygienisch unauffällig sein¸ damit ein Klebeeffekt eintreten kann. Diese Art des Coachings spricht weniger die gesamte Person an, sondern primär die Geförderten als Arbeitssubjekte. Damit sind in jedem Fall die

Betriebe in gleicher Weise „Kunden“ des Coachings, im Einzelfall wird dieses vom Jobcenter primär als Dienstleistung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber angeboten.

Tabelle 3: Strategien der Jobcenter bei der Umsetzung von § 16i SGB II

Leere Zelle	Umsetzungsvariante Sozialer Arbeitsmarkt	Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration
Auswahl der Geförderten	Auswahl orientiert an Personen mit dauerhaften Problemlagen	„Bestenauswahl“ orientiert an Erwartungen (privater) Arbeitgeber*innen, Unterstellung einer Entwicklungsperspektive der zu Fördernden
Akquise der Arbeitgeberinnen und Matching	Gefördertenzentrierte Auswahl von Arbeitsstellen, „leidensgerechte“ Beschäftigungsbedingungen	Präferenz für private Arbeitgeber*innen, Gewöhnung an „wahres Leben“, Setzen auf „Klebeeffekt“
Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung	Lebenslagenbezogenes Coaching, Ziel: Stabilisierung der Person, Lebensbewältigung, klientenzentriert	Beschäftigungsbezogenes Coaching, Ziel: Kontrolle der Geförderten, Herstellung von Klebeeffekten, Klient*innen und Arbeitgeber*innen bezogen

Quelle: eigene Darstellung, vgl. auch Englert et al. 2023 © IAB

2.3 Finanzierung der Instrumente

Den politischen Akteuren und dem BMAS wird für die Initiierung und Gestaltung des Teilhabechancengesetzes durch die Jobcenter sehr viel Lob zuteil. Gleichzeitig wird dieses Lob in vielen Interviews in Bezug auf einen bestimmten Aspekt relativiert: Die Begeisterung für die Regelungen endet, wenn es um die Kosten geht. Dass fast alle Befragten die Kosten für die Regelung ansprechen, ist nicht ganz überraschend. Schließlich wird den Arbeitgebern in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses nach § 16i SGB II 100 Prozent des Arbeitsentgelts erstattet, in vielen Fällen nicht nur der Mindestlohn, sondern der tarifliche Lohn. Mit der Klage über die hohen Kosten werden in unseren Daten regelmäßig zwei Herausforderungen hinsichtlich der Budgetierung angesprochen: Die erste Herausforderung betrifft die Frage, wie viele Haushaltsmittel für das Teilhabechancengesetz im Vergleich zu anderen Maßnahmen aufgewendet werden sollten oder können, um eine gleiche Behandlung aller Leistungsbezieher*innen zu gewährleisten. Eine Jobcenterleitung betont, dass sie diese Förderung nicht „auf Kosten aller anderen Zielgruppen des Jobcenters“ durchführen kann, obwohl sie die beste für die Zielgruppe sei.

Die zweite Herausforderung, von der berichtet wird, betrifft die Frage, inwieweit heute getroffene Förderentscheidungen den Haushalt in den kommenden Jahren belasten. Die Risiken sind schwer kalkulierbar, weil nicht vollständig bekannt ist, welche Haushaltsmittel in den kommenden Jahren zur Verfügung stehen werden. Die Zuweisung der Haushaltsmittel erfolgt auf Jahresbasis, während die Verpflichtungsermächtigungen für die abgeschlossenen Verträge – also für die Dauer von zwei bis fünf Jahren – zu planen sind. Jobcenterleitungen geben an, dass die Zuweisung von Budgets oft von politischen Zyklen, Parteikonstellationen und Machtverhältnissen sowie Problemwahrnehmungen abhänge, die sich oft schnell änderten. Für Jobcenter, die sich finanziell stark engagiert haben, könne dies nachteilig sein. Wenn

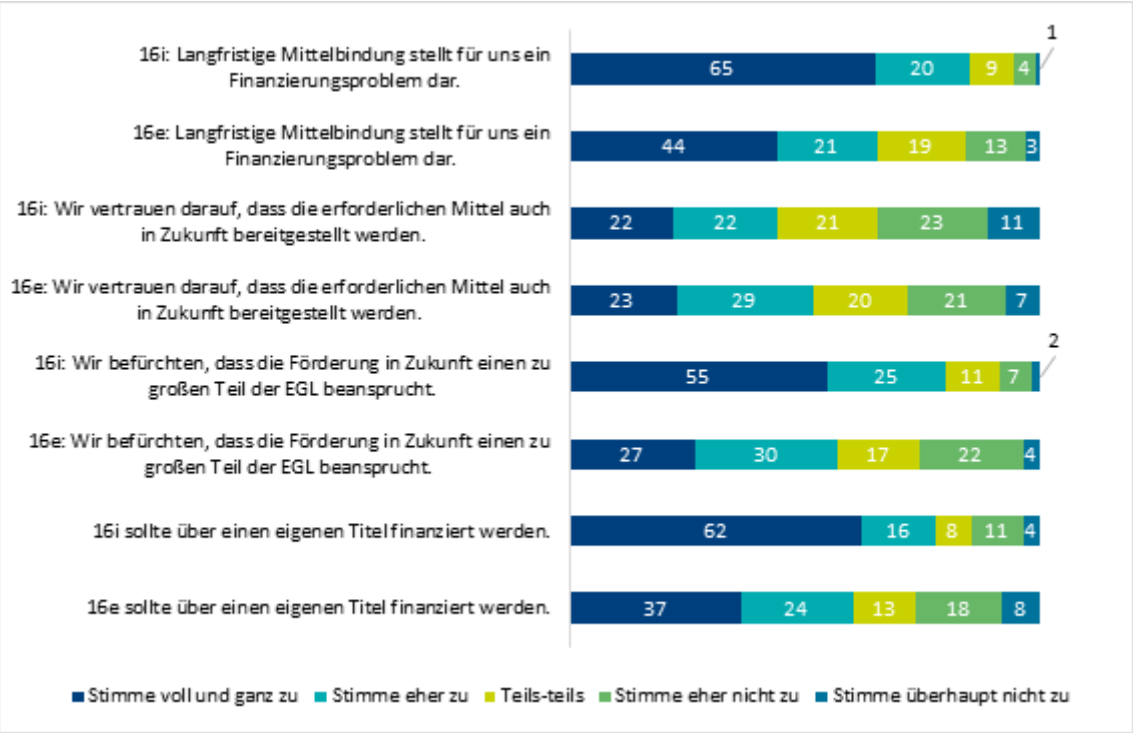
beispielsweise eine neue Regierung Sparmaßnahmen ankündige, könne dies im schlimmsten Fall ihre Handlungsunfähigkeit bedeuten.

Damit wird ein Zielkonflikt angesprochen, der auf zwei bekannte Problemkomplexe der Teilhabeförderung verweist, nämlich die Frage nach den legitimen gesellschaftlichen Kosten des Instruments einerseits und dem Anspruch eines Verwaltungshandelns, das alle Zielgruppen kontinuierlich gleichermaßen bedient, andererseits.

Bedeutung der finanziellen Dimension

Die standardisierte Online-Befragung der Jobcenter zeigt, dass die Jobcenter aus naheliegenden Gründen vor allem im Falle der Förderung nach § 16i SGB II die langfristige Bindung von Haushaltsmitteln als problematisch bewerten – etwa 85 Prozent der Jobcenter stimmen dieser Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu (Abbildung 3). Ähnlich ausgeprägt ist ihre Sorge, die Eingliederungsleistungen übermäßig zu beanspruchen und damit andere Maßnahmen aus dem Eingliederungstopf nicht mehr hinreichend bedienen zu können – hier stimmen 75 Prozent „eher“ oder „voll und ganz“ zu.

Abbildung 3: Bewertung der Finanzierungsaspekte der Instrumente nach 16e und i SGB II



Anmerkungen: n = 311-312; Rundungsungenauigkeiten auf 100 Prozent möglich
Quelle: IAB-Online-Befragung der Geschäftsführung der Jobcenter, eigene Berechnungen. © IAB

Darüber hinaus plädiert eine deutliche Mehrheit der befragten Jobcenter dafür, die Förderung mit einem von den allgemeinen Eingliederungsleistungen unabhängigen Topf auszustatten. Knapp 80 Prozent der befragten Jobcenter stimmen der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass das Instrument TaAM über einen eigenen Titel finanziert werden solle. Ein Drittel der Jobcenter gibt an, dass sie nicht darauf vertrauen, dass die erforderlichen Mittel für die

Förderung nach § 16i SGB II auch zukünftig von der Politik bereitgestellt werden. Die Debatten um die von der Bundesregierung geplante Kürzung der Eingliederungsleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende lässt diese Sorge plausibel erscheinen.

Die qualitativen Ergebnisse bestätigen die standardisierten Befragungsergebnisse in Bezug auf die Einschätzungen der finanziellen Dimension. Jobcenter bewerten vor allem beim Instrument TaAM die Mittelbindung als problematisch und haben geringes Vertrauen in die längerfristige Verfügbarkeit der Mittel. Vor allem die Abhängigkeit von politischen Konjunkturen bei der Zuweisung der Finanzmittel ist eine durchweg formulierte Zukunftssorge; der Wunsch nach einem eigenen Titel für die Förderung des Instruments TaAM wird ebenfalls laut.

Die Finanzierung von Weiterbildung aus dem Fallbudget von 3.000 Euro spielt angesichts der geringen Förderhöhe keine große Rolle. Einige Jobcenter berichten, dass sie überwiegend Führerscheine finanziert haben – zum Teil in Verbindung mit einem Auto, um den Mobilitätserfordernissen der Geförderten gerecht zu werden. Ansonsten wurde dieser Betrag für kleinere Fortbildungen, etwa für Stapler- oder Kettensägescheine verausgabt.

Die Jobcenter arbeiten unter unterschiedlichen finanziellen Ausgangsbedingungen und Arbeitsmarktlagen. Einige Jobcenter beschreiben sich als finanziell relativ oder sehr gut ausgestattet, während andere sagen, dass knappe Ressourcen große Probleme aufwerfen. Auffällig ist in unserem qualitativen Sample, dass insbesondere in großstädtischen Jobcentern die hohen Kosten pro Förderfall kein Problem zu sein scheinen. Im Gegenteil betonen diese Jobcenter sogar, dass die hohen Kosten für das Förderinstrument es ihnen ermöglichen würden, den Ausschöpfungsgrad ihrer Budgets zu erhöhen. Viele der kleineren Jobcenter haben dagegen die Erfahrung gemacht, dass trotz der vier Milliarden Euro vom Bund „in unserem Topf nicht wirklich was drin“ ist, so ein Geschäftsführer. Dies führe zu einem zurückhaltenden Umgang mit dem Instrument TaAM.

Die Jobcenter, die von knappen Mitteln berichten, müssen eine Balance im Einsatz der Ressourcen zwischen TaAM und anderen Maßnahmen finden. Die Jobcenter, die ihre finanzielle Lage als auskömmlich betrachten, müssen geeignete Geförderte und interessierte Arbeitgeber*innen finden, um das Budget auszuschöpfen. Ein genauerer Blick auf die Jobcenter mit knappem Budget konnte drei Strategien des Umgangs mit Ressourcenknappheit identifizieren: Die Strategie der Refinanzierung, die Strategie der kreativen Adaption und die Strategie der Umgehung.

Mit der *Strategie der Refinanzierung* versuchen Jobcenter, Geförderte möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Um dies zu erreichen, werden die Förderzeiträume so kurz wie möglich gehalten und daher Arbeitslose ausgewählt, die am besten zu den Erwartungen der Arbeitgeber*innen passen. Damit soll erreicht werden, dass Geförderte die Förderung mit dem Teilhabechancengesetz rasch wieder verlassen. Die knappen Finanzmittel fördern demnach eher die Orientierung einer Umsetzung nach der Variante „Arbeitsmarktintegration“: Arbeitsverträge in diesen Jobcentern haben zunächst nur eine Laufzeit von zwei Jahren. Danach wird entschieden, ob eine Förderung durch das THCG noch notwendig ist oder günstigere Fördermöglichkeiten genutzt werden können, falls keine Vermittlung in eine ungeförderte Beschäftigung stattfindet. Die Jobcenter beobachten die geförderten Arbeitslosen über das Coaching oder die Arbeitsvermittlung, um sich ein aktuelles Bild über die Entwicklung ihrer

Beschäftigungsfähigkeit zu machen. Darüber hinaus bevorzugen sie oft private Arbeitgeber, da diese einen Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung wahrscheinlicher machen.

Jobcenter mit der *Strategie der kreativen Adaption* machen die Zahl der Förderungen ganz von ihren aktuellen Fördermöglichkeiten abhängig und vergeben diese sehr kalkuliert. Werden bei der Budgetplanung Risiken erkannt, wird ‚kreativ' gegengesteuert. Eine Jobcenterleitung wendet sich besonders gegen die Strategie, am Anfang viele Förderungen zu bewilligen und setzt dagegen auf Kontinuität: „Es ist besser, kontinuierlich zu werben, verlässlich zu sein und vielen Menschen eine Chance zu geben." Tatsächlich ist in vielen anderen Jobcentern zu beobachten, dass eine große Anzahl von Förderungen mit dem Teilhabechancengesetz bereits 2019 realisiert wurde, während in den Folgejahren 2020 und 2021 teilweise nur noch Einzelfälle gefördert wurden. Diese Tendenz wird durch politischen Druck in Richtung einer schnellen Umsetzung gefördert und ist darüber hinaus der Planung der Jobcenter geschuldet, die das Teilhabechancengesetz manchmal eher als einmaliges Projekt und weniger als langfristiges Instrument sehen. Eine weitere Risikominderungsstrategie sind kürzere Vertragslaufzeiten mit den Arbeitgebern im Verlauf der Zeit. In diesen Fällen wurden zu Beginn überwiegend Fünf-Jahres-Verträge abgeschlossen, im weiteren Verlauf dann eher Zwei-Jahres-Verträge.

Eine weitere Praxis im Rahmen der kreativen Adaption findet sich in der Steuerung des Zugangs in die Förderung durch eine flexible Handhabung der Auswahlkriterien. Insbesondere die Frage der schädlichen oder unschädlichen Unterbrechung des Leistungsbezugs lässt den Jobcentern hier einen großen Spielraum. Einige Jobcenter legten diese Regelung zunächst sehr weit aus, um möglichst vielen Arbeitslosen den Zugang zu ermöglichen. Wenn die Nachfrage das Budget zu übersteigen drohte, verschärften sie diese wieder. Dies muss nicht zu Lasten der arbeitsmarktfernsten Arbeitslosen gehen. Zum Teil wurden diese Regelungen auch so interpretiert, dass sie denjenigen die Förderung verwehrten, denen man noch die besten Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung zutraute.

Die Nutzung und Einschätzung des Passiv-Aktiv-Transfers

Eine der wichtigen Neuerungen beim THCG ist der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT): Jobcenter bekommen die durch die öffentlich geförderte Beschäftigung nach TaAM eingesparten passiven Leistungen erstattet. Dies erfolgt in Form von Pauschalen, durch die die Jobcenter etwa ein Viertel der Förderkosten zurückerhalten. Ein Blick auf die Inanspruchnahme des PAT zeigt, dass dieser einen relativ geringen Anteil an der TaAM-Förderung hat. Im Jahr 2021 wurden statt der maximal zur Verfügung stehenden etwa 700 Millionen Euro nur knapp 183 Millionen Euro abgerufen. Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für 2021 zeigen, dass es bei TaAM im Jahresdurchschnitt 42.700 geförderte Personen im Bestand gab. Die Gesamtausgaben für TaAM betrugen annähernd 552 Millionen Euro, mit PAT gut 734 Millionen Euro. Damit beträgt der durchschnittliche Anteil des PAT an der Finanzierung von TaAM ziemlich genau 25 Prozent.

Die Nutzung des PAT ist dabei vor allem für die Jobcenter relevant, die ihr Eingliederungsbudget als knapp beschreiben. Sie können zwar mit dem PAT die Anzahl der Förderungen erhöhen, aber nicht in dem erwünschten oder als erforderlich betrachteten Umfang. Daher sehen sie den PAT als nicht ausreichend oder gar als Tropfen auf dem heißen Stein an. Andere Jobcenter sehen die Situation weniger kritisch. Sie betonen ebenfalls, dass der PAT sinnvoll und erforderlich sei, um mehr Förderfälle zu generieren, als es allein aus dem Vermittlungsbudget möglich sei, sehen aber

die Mangelsituation als weniger gravierend an. In diesen Fällen wird der PAT als „zusätzlicher Geldfluss“ angesehen.

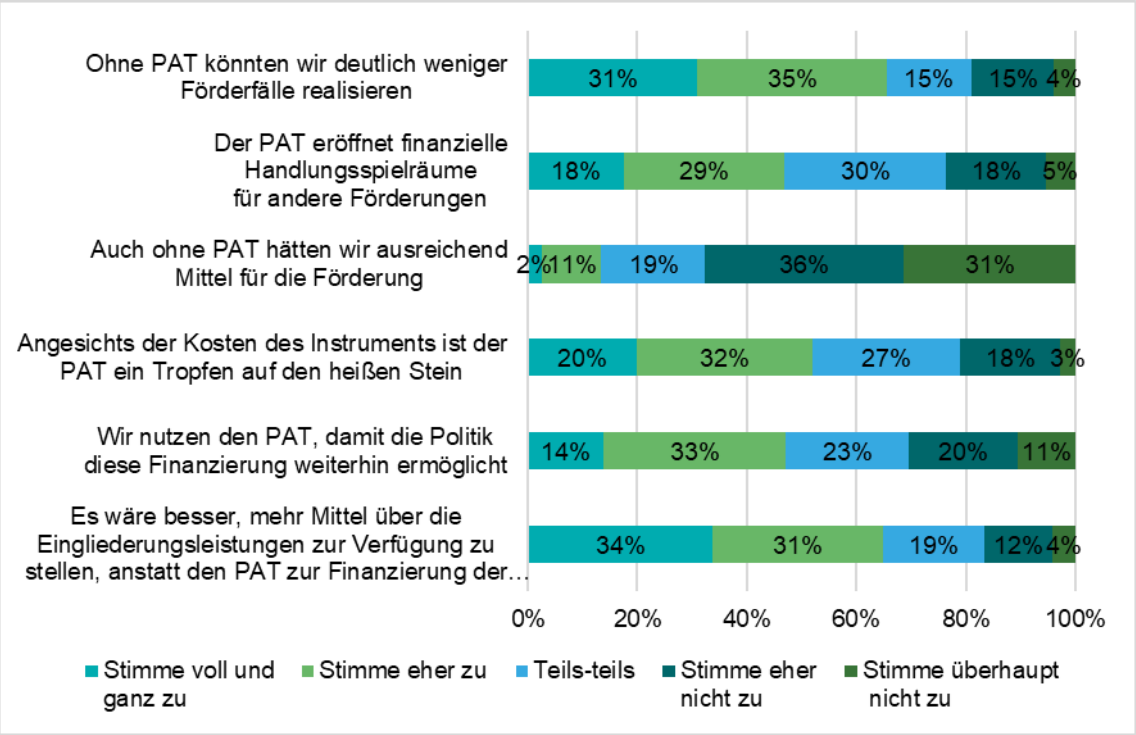
In starkem Kontrast zu den Jobcentern, die von knappen Mitteln berichten, stehen diejenigen, die ihre finanzielle Situation als auskömmlich bis sehr gut bezeichnen. Diese berichten, dass der PAT nur symbolisch genutzt wird. Die Nutzung des PAT, obwohl er eigentlich nicht benötigt wird, erfolgt im Einverständnis oder auch auf Wunsch der zuständigen Regionaldirektion. An sich, so eine Geschäftsführung, habe man aber „unglaublich viel Geld“ zur Verfügung. Es sei jedoch schwierig, Personen zu finden, die gesundheitlich nicht zu stark eingeschränkt seien und die man motivieren könne. Damit stehen die Jobcenter mit einem auskömmlichen Budget vor einem Dilemma. Einerseits erschwert der PAT die Ausschöpfung der Eingliederungsmittel, andererseits gibt es ein starkes politisches Interesse an seinem Einsatz. Letztlich wird dieses Dilemma durch einen dosierten Einsatz des PAT gelöst.

Ein Blick auf die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigt, dass rund die Hälfte der Jobcenter der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zustimmt, dass der PAT ein Tropfen auf den heißen Stein sei (Abbildung 4). Knapp zwei Drittel der Jobcenter stimmen zudem der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass sie ohne den PAT deutlich weniger Förderfälle realisieren könnten. Umgekehrt stimmen nur 13 Prozent der Jobcenter der Aussage zu, auch ohne PAT ausreichend Mittel für die Förderung zu haben. Das legt nahe, dass der PAT in vielen Fällen – teilweise deutlich – mehr Förderungen ermöglicht als ohne ihn möglich wären. Gleichzeitig ist dies bei etlichen Jobcentern nicht genug, um alle potenziell Förderfähigen auch tatsächlich zu fördern.

Knapp die Hälfte der Jobcenter (47 Prozent) stimmt zudem der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass der PAT finanzielle Handlungsspielräume für andere Förderungen eröffnet. Möglicherweise nutzen diese Jobcenter also den PAT in solchen Fällen u.a. dazu, die Eingliederungsleistungen für Qualifizierungsmaßnahmen o.Ä. zu ‚schonen‘. Darüber hinaus stimmt knapp die Hälfte der Jobcenter (47 Prozent) der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass sie den PAT nutzen, damit die Politik diese Finanzierung weiter ermöglicht.

Aus der Sicht eines großen Teils der Jobcenter wäre es wünschenswert, wenn es anstelle des PAT mehr Eingliederungsmittel für TaAM gäbe. Knapp zwei Drittel der Jobcenter stimmen der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass es besser wäre, mehr Mittel über die Eingliederungsleistungen zur Verfügung zu stellen. 16 Prozent stimmen dem „überhaupt nicht“ oder „eher nicht“ zu. In den qualitativen Interviews wird der Wunsch nach einem eigenen Titel für die Umsetzung des THCG fast durchgängig formuliert. Der PAT hat damit eine nennenswerte Bedeutung für die Jobcenter, die – zweckgebundene – Finanzierung der Förderung über mehr Mittel in den Eingliederungsleistungen wäre aus Sicht der Mehrheit der Jobcenter aber die bevorzugte Variante.

Abbildung 4: Einschätzung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) im Kontext des § 16i



Anmerkungen: n = 311-312; Rundungsungenauigkeiten auf 100 Prozent möglich

Quelle: IAB-Online-Befragung der Geschäftsführung der Jobcenter, eigene Berechnungen. © IAB

In der qualitativen Befragung wurde die Möglichkeit eines Fehlanreizes durch den PAT thematisiert (Kupka/Wolff 2013). Mit den bis Ende 2022 geltenden PAT-Pauschalen konnte ein Anreiz für die Jobcenter entstehen, möglichst nah an die Grenze von 1.000 Euro heranzurücken, unterhalb derer sich die Pauschalen halbierten, um den Eingliederungstitel zu schonen. In unserem Material finden wir Hinweise darauf, dass der PAT einen Anreiz für die bevorzugte Förderung von Teilzeitbeschäftigungen schaffen konnte. Als ambivalenter Nebeneffekt erhöhte sich bei den betreffenden Jobcentern dadurch die Frauenquote unter den Geförderten (Abschnitt 2.4)

Hinsichtlich der administrativen Handhabbarkeit konstatieren rund 60 Prozent der Jobcenter in der Online-Befragung, dass er „sehr einfach“ oder „relativ einfach“ zu nutzen sei, eine „sehr schwierige“ Handhabung konstatieren hingegen nur knapp vier Prozent. In der qualitativen Befragung gab es ebenfalls kaum Äußerungen, die in Richtung eines aufwändigen Einsatzes des PAT zeigten. Die Möglichkeit des kommunalen PAT ist den Jobcentern jedoch kaum bekannt. Die Kommunen profitieren auf diese Weise von den eingesparten Kosten der Unterkunft, leisten im Gegenzug aber keinen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Ermöglichung weiterer Förderungen.

Insgesamt hat der PAT in unterschiedlichen Situationen unterschiedliche Auswirkungen: Jobcenter, die ohnehin genügend Mittel für die Förderung haben und den PAT eher symbolisch nutzen, werden mangels in Frage kommender Leistungsberechtigter keine weiteren Fälle generieren können. Jobcenter, bei denen das Eingliederungsbudget knapp ist, können dieses nicht weiter belasten, auch wenn sie über den PAT grosso modo ein Viertel der Kosten erstattet bekommen und der PAT ihnen dabei hilft, mehr Förderungen zu verwirklichen.

2.4 Geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis

Die Analysen der Zugänge in die Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II zeigen, dass bestimmte Teilgruppen unter den Leistungsberechtigten schlechtere Zugangschancen haben: Neben Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und solchen ohne Berufsabschluss sind in der Gruppe der Geförderten insbesondere Frauen unterrepräsentiert (Abschnitt 3.2). Dies gilt vor allem für die Förderung nach § 16e SGB II (Gottschall/Nivorozhkin/Promberger 2022: 291). Geschlechterunterschiede zeigen sich beim THCG zudem beim Beschäftigungsumfang und dem Arbeitseinkommen: So arbeiten nach § 16i SGB II geförderte Frauen im Schnitt etwa fünf Stunden weniger pro Woche als männliche Geförderte und verdienen im Durchschnitt 3,5 Prozent pro Stunde weniger, womit die potenzielle Lohndiskriminierung von Frauen immerhin deutlich geringer ist als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Coban/Friedrich 2023).

Der relativ geringe Förderanteil von Frauen betrifft nicht nur das Teilhabechancengesetz, sondern ist ein verbreitetes Phänomen der Beschäftigungsförderung (Ramos Lobato/Dietz 2022; Gottschall/Nivorozhkin/Promberger 2022). Trotzdem bzw. gerade deswegen sind mögliche Ursachen, die zu geschlechtsspezifisch ungleich verteilten Zugangschancen beim THCG führen, von Interesse. In den qualitativen Fallstudien zeigen sich unterschiedliche Faktoren, die eine geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis in den Jobcentern begünstigen können. Die Realisierung geförderter Beschäftigung erscheint einerseits als komplexer Aushandlungsprozess zwischen den drei beteiligten Akteursgruppen Jobcenter, Geförderte und Arbeitgeber*innen. Andererseits findet diese Aushandlung vor dem Hintergrund einer Gesellschaft statt, für die die Trennung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Sorgearbeit konstitutiv ist und Sorgearbeit der sozialen Gruppe der Frauen zugeschrieben wird, womit eine strukturelle Benachteiligung dieser Gruppe einhergeht: eingeschränkte Arbeitsmarktpartizipation, Abwertung von Frauen dominierten Tätigkeitsbereichen mit in der Folge geringerer Entlohnung, ökonomische Abhängigkeit von erwerbstätigen (Ehe-)Partnern bzw. erhöhte Armutsgefährdung von Frauen (Gottschall/Nivorozhkin/Promberger 2022: 287). Einfluss üben darüber hinaus die gesetzesseitige Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen und die finanzielle Ausstattung der Jobcenter aus.

Geschlechtsspezifisch differenziertes Vorgehen der Jobcenter-Beschäftigten: Tradierte Denkmuster

In einigen Interviews mit Fach- und Führungskräften manifestieren sich geschlechtsspezifische Deutungsmuster, die an die gesamtgesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit anknüpfen. Diese Deutungsmuster können vorreflexiv bleiben, d.h. sie werden von den Jobcenter-Beschäftigten nicht bewusst als handlungsleitend reflektiert (vgl. Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009). So wird Sorgearbeit von einigen Interviewpartner*innen der Gruppe der weiblichen Leistungsberechtigten zugeschrieben und daraus eine eingeschränkte Verfügbarkeit für die geförderte Beschäftigung nach § 16e und § 16i SGB II bzw. ein individuelles Förderhemmnis abgeleitet. Solche Denkmuster können dazu beitragen, dass Frauen in geringerem Umfang als Adressatinnen der Förderinstrumente wahrgenommen werden oder häufiger in geförderte Teilzeitarbeitsverhältnisse zugewiesen werden.

Tradierte Denkmuster zeigen sich auch bezüglich geschlechtsspezifischer Fähigkeiten, die mit Vorstellungen über vermeintlich typische Männer- und Frauenberufe korrelieren. So werden an einem Standort Frauen nicht für Hausmeistertätigkeiten rekrutiert, weil dies angeblich zu

Unfällen führen könnte. Diese Rollenzuschreibungen können dazu führen, dass Frauen häufiger geförderte Beschäftigungsverhältnisse in weiblich dominierten Tätigkeitsbereichen angeboten werden, die oft geringer entlohnt sind als typische Männerberufe. Gleichzeitig sind die Jobcenter aber auch darauf angewiesen, Förderkandidatinnen für als geschlechtsuntypisch geltende Tätigkeitsbereiche zu finden.

Berichtete Präferenzen der Geförderten: Zwischen eigenen Wahlentscheidungen und strukturellen Restriktionen

Die Präferenzen von Förderkandidatinnen, von denen die Fach- und Führungskräfte in den Interviews berichten, bewegen sich zwischen eigenen Wahlentscheidungen und strukturellen Restriktionen. Der Wunsch, nicht oder nur mit einem relativ geringen Arbeitszeitumfang an einer geförderten Beschäftigung nach § 16e oder § 16i SGB II teilzunehmen, kann gesundheitliche Ursachen haben, in der Lebensphase begründet sein (etwa wegen der Betreuung kleiner Kinder oder der Pflege von Angehörigen) oder Ergebnis der individuellen Aushandlung über die ‚richtige' Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit innerhalb der Partnerschaft.

Eine zentrale strukturelle Restriktion sind aus Sicht der Jobcenter unzulängliche öffentliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Auf dieses Defizit verweisen die interviewten Fach- und Führungskräfte häufig am Beispiel Alleinerziehender. Dies deutet darauf hin, dass die Ungleichverteilung von Sorgearbeit in Kombination mit nicht bedarfsgerechter Kinderbetreuung die soziale Gruppe der Frauen strukturell benachteiligt und ihre Partizipationsmöglichkeiten an der geförderten Beschäftigung einschränkt. Erschwert wird die Vereinbarkeit von geförderter Beschäftigung und Familie durch lange Anfahrtswege. Die fehlende Mobilität kann insbesondere im ländlichen Raum zu einer weiteren strukturellen Restriktion werden.

Einige Jobcenter-Fachkräfte berichten, dass Frauen von sich aus Präferenzen für die Zuweisung in typisch weibliche Berufe äußern. Die Förderkandidatinnen verfügten zudem oft über formale Qualifikationen in diesen Tätigkeiten oder informelle Qualifikationen etwa aus Erziehungszeiten. Zuweisungen in geschlechtsspezifische Tätigkeitsbereiche seien insofern schwer zu vermeiden. Das kann für die Arbeitsqualität von Vorteil sein, für die Entlohnung aber unter Umständen von Nachteil. Das Vermittlerhandeln bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Aufbrechen tradierter Denkmuster auf Seiten der Geförderten und der Berücksichtigung der Wünsche der Förderkandidatinnen, die sich die geförderte Beschäftigung auch zutrauen müssen.

Struktur des lokalen Arbeitsmarkts und berichtete Präferenzen von Arbeitgebern

Hinsichtlich der Zugangschancen von Frauen zur Förderung nach TaAM und EVL spielt aus Sicht einiger Jobcenter die generelle Wirtschaftsstruktur vor Ort eine Rolle, wenn sie stark durch männerdominierte Branchen geprägt ist. Die interviewten Fach- und Führungskräfte betonen zudem die besondere Beschaffenheit des Arbeitsmarkts im Bereich einfacher Tätigkeiten, in dem die Förderungen EVL und TaAM häufig realisiert werden. Dieser Bereich sei eher durch typische Männerarbeitsplätze mit teils schwerer körperlicher Arbeit geprägt. Zwar gäbe es vereinzelt Frauen, die sich eine solche Tätigkeit vorstellen könnten, aber insgesamt erscheint die Struktur des sogenannten Helfermarkts den interviewten Jobcenter-Beschäftigten als hinderlich. Neben einer großen Offenheit einiger Arbeitgeber*innen hinsichtlich der Besetzung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen mit Frauen berichten die Jobcenter auch von Fällen, in denen explizit Präferenzen für männliche Bewerber vorliegen.

Insgesamt erscheint die Suche nach geförderten Beschäftigungsverhältnissen, die zu den Präferenzen und der Lebenssituation von Förderkandidatinnen passen, schwierig. Welche lokalen Arbeitgeber*innen die Jobcenter für die Förderungen nach § 16e oder § 16i SGB II faktisch akquirieren (können), beeinflusst die Zugangschancen von Frauen besonders dann, wenn sich viele Förderungen bei wenigen Betrieben bündeln. Ein Jobcenter etwa realisierte den Großteil der Förderungen nach § 16i SGB II im männerdominierten Bauhof, nur ein knappes Viertel der TaAM-Teilnehmenden ist dort weiblich. Eine umsichtige Auswahl von Beschäftigungsbetrieben ist für einen geschlechterparitätischen Zugang zu den Förderinstrumenten daher wichtig. Angesichts dessen erscheinen Anreizsysteme, die eine schnelle Umsetzung und hohe Fallzahlen belohnen, problematisch. Das Gleichstellungsziel kann dadurch in den Hintergrund treten.

Ausgestaltung der Förderinstrumente: Fördervoraussetzungen und Finanzierung

Auch die gesetzesseitige Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen kann zu Genderasymmetrien in der Umsetzung beitragen. Die Förderung nach § 16e SGB II, in der Frauen besonders deutlich unterrepräsentiert sind, kann nach Aussage der interviewten Jobcenter-Beschäftigten oft nicht genutzt werden, weil Frauen aufgrund der Erziehungszeiten die Fördervoraussetzung von mindestens zwei Jahren Arbeitslosigkeit nicht erfüllen. Dies betreffe, so die interviewten Jobcenter, auch Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, bei denen etwa die Teilnahme an Sprachkursen als Unterbrechung der Arbeitslosigkeit zählt.

Darüber hinaus spielt die Finanzierung der Förderinstrumente eine Rolle. Im Falle finanzieller Restriktionen kann es für ein Jobcenter opportun sein, insbesondere im Falle von TaAM und dessen langfristiger Mittelbindung, mehr Förderungen in Teilzeit zu realisieren. In der Folge erhöhe sich die Frauenquote „automatisch“. Auch der Passiv-Aktiv-Tausch (PAT) kann zu einem Anreiz werden, Förderungen nach § 16i SGB II primär in Teilzeit zu realisieren, weil dann mehr vom Eingliederungsbudget übrigbleibt. Dass die weiblichen Leistungsbeziehenden von solchen Förderkonditionen „profitieren“, dürfte auf die strukturelle Benachteiligung von Frauen verweisen, die aufgrund der Übernahme von Sorgearbeit auch dem geförderten Arbeitsmarkt oft nur eingeschränkt zur Verfügung stehen (können). Teilzeitförderungen können neben Sorgeverpflichtungen auch aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen besser zur individuellen Lebenssituation von Förderkandidatinnen passen.

Fazit: Geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis in den Jobcentern

Auch wenn in den Jobcentern die (ungleichen) Zugänge von Männern und Frauen in die Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II statistisch erfasst werden und oft ein Problembewusstsein vorhanden ist, finden sich doch in den Jobcentern – zumindest in unserem Sample – überwiegend keine ausgearbeiteten, langfristigen Gleichstellungsstrategien. Erfolge bei der Umsetzung des Gleichstellungsgrundsatzes entstehen im Falle des THCG eher aus Zufallskonstellationen. Das Bemühen um mehr Gleichstellung bleibt teils auf ein punktuelles Gegensteuern bei besonders niedrigen Zugangszahlen von Frauen oder Teilgruppen wie Alleinerziehenden beschränkt, in einigen Fällen als Reaktion auf externe Impulse (etwa von der Regionaldirektion oder der Trägerversammlung). Gleichzeitig verdeutlichen die Kurz- und Intensivfallstudien, dass die für die gegenwärtige Gesellschaft konstitutive Trennung von

bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Sorgearbeit die Umsetzung der Förderinstrumente vielfältig beeinflusst.

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen reproduziert sich in der Förderung nach TaAM und EVL. Dies zeigt sich in Form von ausbleibender oder von der Arbeitszeit her eingeschränkter Partizipation an den Förderinstrumenten oder geringerer Entlohnung durch geförderte Beschäftigungsverhältnisse in typischen Frauenberufen. Will man dies vermeiden, bedarf es aktiver Bemühungen: Das Gleichstellungsziel wird nicht dadurch erreicht, dass Frauen nicht benachteiligt werden, sondern es erfordert in den Jobcentern und ggf. seitens des Gesetzgebers ein aktives und planvolles Vorgehen, um vorhandene Benachteiligungen zu kompensieren (vgl. Hohmeyer/Kopf 2009, Kopf/Zabel 2017). Dies muss durch erhöhte gesamtgesellschaftliche Anstrengung bei der Schaffung von Strukturen flankiert werden, die Geschlechtergerechtigkeit ermöglichen – auch in öffentlich geförderter Beschäftigung.

2.5 Weiterentwicklungsperspektiven aus Sicht der Jobcenter

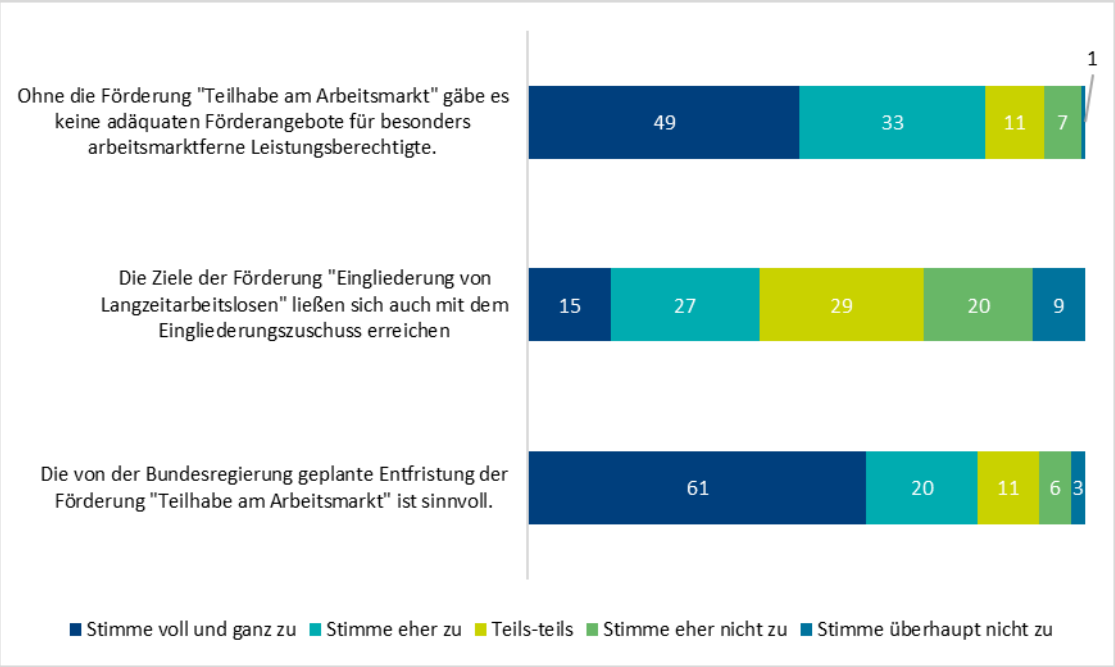
Die unterschiedlich hohe Bedeutung, die die Jobcenter den Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II zusprechen, spiegelt sich auch in den Weiterentwicklungsperspektiven wider. Die Jobcenter messen dem Instrument TaAM mehrheitlich große Bedeutung bei und begrüßen konsequenterweise dessen vorzeitige Entfristung ebenfalls mit großer Mehrheit. Mit der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 wurde die Förderung bereits dauerhaft im Instrumentenkasten des SGB II verankert. Mehr als 80 Prozent der Jobcenter befürworten dies „voll und ganz“ oder „eher“. Der Anteil der Jobcenter, die eine Entfristung „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ für sinnvoll erachten, beträgt hingegen weniger als zehn Prozent (vgl. Abbildung 5).

Die qualitativen Fallstudien spiegeln die gleichen Tendenzen wider. Die große Unterstützung für § 16i SGB II begründen die Jobcenter-Verantwortlichen damit, dass das Instrument Probleme der Praxis aufgreift und wichtige Elemente wie Coaching oder Qualifizierung enthält. Eine Geschäftsführung äußert, dass dies „ein mittleres Wunder ist, über das ich begeistert bin“. Weiterhin wird als Begründung für eine Entfristung betont, dass es die arbeitsmarktfernen Personen, an die sich das Instrument richtet, auch dauerhaft geben wird.

Am Instrument EVL äußern die Jobcenter in der qualitativen Erhebung teils deutliche Kritik: Einige Kritiker*innen betonen offensiv, dass sie das Instrument nicht oder kaum einsetzen. Für sie – sowie für andere, deren Kritik weniger harsch ausfällt – wäre es zielführend, das Instrument EVL letztendlich in einen flexibilisierten EGZ einzufügen. Wenn man an einigen Stellschrauben beim EGZ drehe, so die Bereichsleitung eines Jobcenters „wäre der 16e völlig hinfällig“. Die Kritik, die am Instrument geübt wird, beinhaltet fast immer einen Vergleich mit dem EGZ und bezieht sich auf Nachteile, die die Geförderten demgegenüber haben, nämlich fehlende Arbeitslosenversicherung und fehlendes Einstiegsgeld. Natürlich kann diese Kritik auch so verstanden werden, dass bei einer Beibehaltung des Instruments EVL in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt werden sollte und dass die Beantragung von Einstiegsgeld ermöglicht wird. Ein weiterer Vorschlag zur immanenten Verbesserung des Instruments besteht in der Forderung, wie bei TaAM ein Weiterbildungsbudget einzuführen, um Qualifikationsdefizite beseitigen zu können.

Abbildung 5: Deutliche Mehrheit der Jobcenter begrüßt die Entfristung von § 16i SGB II im Rahmen des Bürgergeldgesetzes

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



Anmerkung: n = 310-315, Rundungsungenauigkeiten auf 100 Prozent möglich

Quelle: IAB-Online-Befragung der Geschäftsführung der Jobcenter, eigene Berechnungen. © IAB

Eine Minderheit der Jobcenter befürwortet eine dauerhafte individuelle Förderung mit TaAM

Angesichts der überwiegend am Ziel der Arbeitsmarktintegration ausgerichteten Umsetzung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verwundert nicht, dass sich die Jobcenter im Rahmen der standardisierten Online-Befragung mehrheitlich dagegen aussprechen, das Instrument weiter in Richtung eines Sozialen Arbeitsmarkts auszubauen. So stimmen 57 Prozent der befragten Jobcenter “eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zu, dass die individuelle Förderdauer über die bisherige Höchstförderdauer von fünf Jahren auf unbestimmte Zeit fortgeführt werden solle. Diese Position passt zu einem Verständnis des § 16i SGB II als Integrationsinstrument. Die gegenteilige Position ist jedoch keinesfalls exotisch: Immerhin sprechen sich 27 Prozent der befragten Jobcenter für eine solche Reform aus (vgl. Abbildung 6).

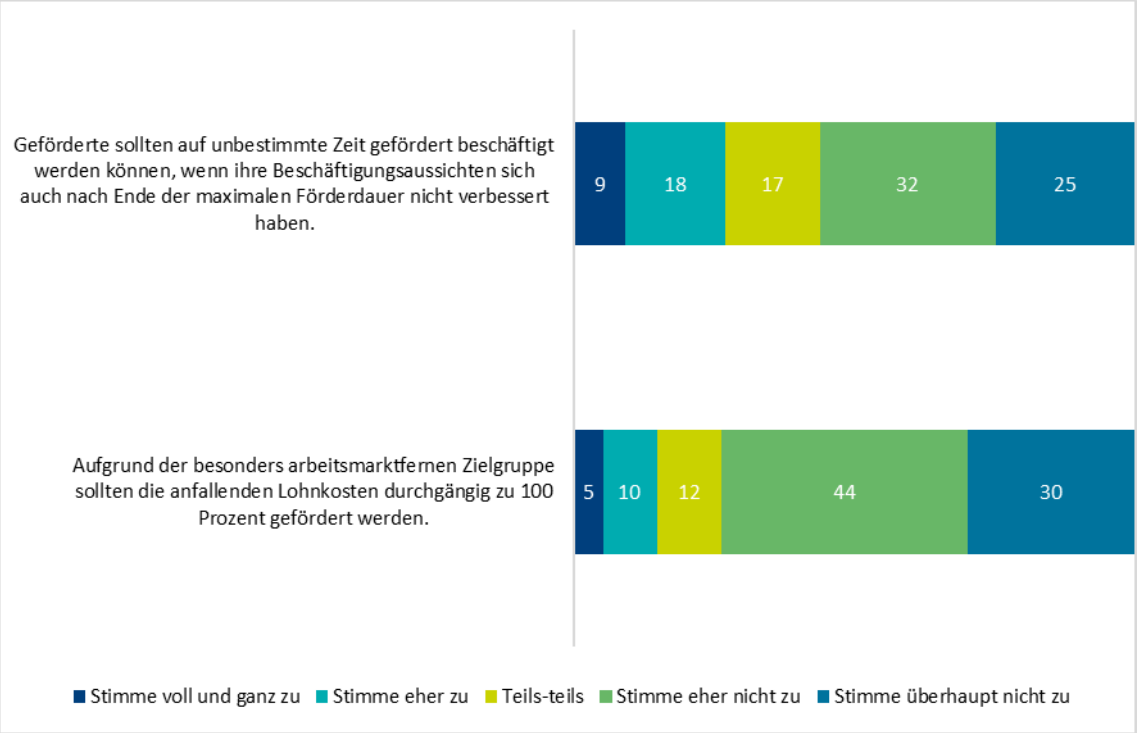
Die Jobcenter begründen in den qualitativen Fallstudien ihre Befürwortung einer unbefristeten individuellen Förderung damit, dass das Instrument trotz der langen Förderdauer nicht nachhaltig sei. Für die Geförderten sei es „schlimm, wenn es nicht weitergeht“, so eine Geschäftsführung. Diese fielen dann, so eine weitere Geschäftsführung, in ein „schwarzes Loch“. Die Lösung für dieses Problem sei eine dauerhafte Beschäftigung bei Trägern: „Der komplette Schritt wäre wirklich ein sozialer Arbeitsmarkt“.

Nur eine Minderheit der Jobcenter spricht sich gegen das Abschmelzen der Lohnkosten bei TaAM aus

Knapp drei Viertel der befragten Jobcenter stimmen der Aussage „eher nicht” oder „überhaupt nicht” zu, dass die Lohnkosten über die gesamte Förderdauer zu 100 Prozent vom Jobcenter übernommen werden sollten (vgl. Abbildung 6). Sie plädieren offenbar dafür, am sukzessiven

Abschmelzen des Lohnzuschusses ab dem dritten Jahr der Förderung festzuhalten. Dies ist kompatibel mit einer Umsetzung des Instruments, die sich am Ziel der Arbeitsmarktintegration ausrichtet, da es in der Logik der Degression liegt, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit und damit die Vermittlungschancen der Geförderten im Verlauf der Förderdauer verbessert.

Abbildung 6: Weiterentwicklungsoptionen der Förderung nach § 16i SGB II



Anmerkungen: n = 311-312; Rundungsungenauigkeiten auf 100 Prozent möglich
Quellen: IAB-Online-Befragung der Geschäftsführung der Jobcenter, eigene Berechnungen. © IAB

Auch in den qualitativen Fallstudien schlagen Jobcenter vor, die Förderung im Zeitablauf zu verringern: „100 Prozent Förderung sind als Einstieg okay, aber Abschmelzen könnte schneller gehen“, so eine Geschäftsführung. In einem anderen, ebenfalls integrationsorientierten Jobcenter geht die Geschäftsführung davon aus, dass man mit 60 bis 70 Prozent der Förderung zu vertretbaren Ergebnissen kommen würde. Beide Äußerungen sind nur dann plausibel, wenn mit dem Instrument primär eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt wird. Mehrfach wird auch eine Flexibilisierung der zeitlichen Fördervoraussetzung angeregt, weil man bei manchen Leistungsberechtigten bereits früher als nach sieben Jahren wisse, dass eine Arbeitsmarktintegration nicht zu erwarten sei.

Mehrheit der Jobcenter plädiert bei TaAM für Coaching über die gesamte Förderdauer und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung

Rund drei Viertel der Jobcenter stimmen „voll und ganz“ oder „eher“ zu, das Coaching bei § 16i SGB II über die komplette Förderdauer anzubieten (nicht in einer Abbildung ausgewiesen). Dies kann sowohl der Arbeitsmarktintegration als auch der Verbesserung der sozialen Teilhabe dienen. 70 Prozent der Jobcenter stimmen dem Vorschlag zu, für die nach § 16i SGB II Geförderten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abzuführen (nicht in einer Abbildung

ausgewiesen). Von einigen Jobcentern werden in der qualitativen Befragung Gerechtigkeitsaspekte genannt, da es sich auch bei diesen hochsubventionierten Beschäftigungsverhältnissen formal um reguläre Beschäftigung handele. Die Geförderten würden durch den Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung benachteiligt. Es mag aber auch eine Rolle spielen, dass in diesem Fall die Verantwortung für die Geförderten nach Auslaufen der Förderung zunächst bei den Arbeitsagenturen läge. Dies würde einerseits die Jobcenter entlasten, andererseits den Betroffenen andere Förderperspektiven ermöglichen.

Der größte Teil der Verbesserungsvorschläge, die in den qualitativen Fallstudien genannt werden, betrifft die verlässliche Finanzierung des Instruments nach § 16i SGB II möglichst außerhalb der Eingliederungsleistungen (vgl. Abschnitt 2.3).

Fazit: Weiterentwicklung

Eines der hervorstechenden Ergebnisse der standardisierten Online-Befragung ist die große Bedeutung des Instruments § 16i SGB II und die damit verbundene Forderung nach seiner Entfristung, die mittlerweile erfolgt ist. Dieses Instrument fehlte bislang im Förderportfolio der Jobcenter und soll nach Auffassung der befragten Jobcenter beibehalten werden, egal welches primäre Ziel die Jobcenter mit der Umsetzung des Instruments verfolgen (vgl. Abschnitt 2.1). Dies ist als – mittlerweile umgesetzte – Weiterentwicklung des THCG anzusehen, das bislang keine Entfristung von § 16i SGB II vorsah.

Die Förderung nach § 16e SGB II spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Eine häufiger genannte „Weiterentwicklung“ bestünde darin, das Instrument in den EGZ zu integrieren, also de facto in der jetzigen Form abzuschaffen. Dies wiederspräche allerdings den standardisierten Ergebnissen der Evaluation, die zeigen, dass EVL wesentlich arbeitsmarktfernere Personen erreicht als der EGZ (Tübbicke 2023a). Befürworter betonen dagegen, dass beide Instrumente ihre eigene Logik haben und für die Jobcenter als „Paket“ Sinn ergeben. Die Kritik an § 16e SGB II lässt sich auch so lesen, dass eine Weiterentwicklung darin bestünde, die Nachteile gegenüber dem EGZ und auch gegenüber § 16i SGB II abzubauen: Dies würde die Aufnahme der Geförderten in die Arbeitslosenversicherung bedeuten, die Möglichkeit, Einstiegsgeld zu beantragen, und die Ausstattung mit einem eigenen Qualifizierungsbudget.

Von einer Weiterentwicklung von § 16i SGB II in Richtung einer unbefristeten Förderung nehmen die befragten Jobcenter mehrheitlich Abstand. Diese Mehrheit hält offenkundig an der Idee fest, den Geförderten den Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung zu ermöglichen. Damit gehen in der qualitativen Befragung teilweise Ideen einer Weiterentwicklung einher, die darauf hinauslaufen, die Förderung schneller abzuschmelzen, sie insgesamt zu kürzen und das Instrument für die Jobcenter flexibler zu machen. Diejenigen, die stärker an der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts festhalten, plädieren eher für eine unbefristete Förderung. Häufig gibt es aber keine Weiterentwicklungsvorschläge, weil das Instrument im Wesentlichen den Vorstellungen der Jobcenter entspricht.

2.6 Zwischenfazit

Bedeutung und Ziele

Die Implementationsstudie zur Governance und Umsetzungspraxis des Teilhabechancengesetzes in den Jobcentern zeigt, dass die Jobcenter unterschiedlich mit den Fördermaßnahmen umgehen. Besonders relevant ist diesbezüglich bei der Förderung nach § 16i SGB II die Zielsetzung, die die Jobcenter mit dem Instrument verbinden. Neben einer sozialpolitisch geprägten Schwerpunktsetzung (Umsetzungsvariante „Sozialer Arbeitsmarkt") findet sich in den Jobcentern auch eine deutliche Fokussierung der Förderung nach § 16i SGB II auf Arbeitsmarktintegration im klassischen Sinne (Umsetzungsvariante „Arbeitsmarktintegration"). Welcher Zielsetzung die Jobcenter folgen, wird unserer Einschätzung nach von drei Kontextfaktoren beeinflusst: Der regionalen Arbeitsmarktlage, der jobcenterinternen und der jobcenterexternen Governance.

Abbildung 7: Kontextfaktoren für Umsetzungsvarianten bei § 16i SGB II

Quellen: Eigene Darstellung. © IAB

In Jobcentern in sehr prosperierenden Arbeitsmarktregionen erfüllen oftmals nur noch sehr arbeitsmarktferne und stark gesundheitlich beeinträchtige Erwerbslose die Kriterien für eine Förderung. Somit ist dort selbst bei einer Präferenz für eine arbeitsmarktpolitische Interpretation des Förderinstruments oft nur eine sozialpolitische Umsetzung möglich, will man nicht auf den Einsatz des Instruments weitgehend verzichten.

Unter interner Governance verstehen wir z.B. die geschäftspolitische Ausrichtung des Jobcenters, das Maß der Orientierung an Kennziffern oder den Umgang mit Leistungsberechtigten, etwa hinsichtlich Zwang oder Freiwilligkeit. Diese interne Governance kann z.B. beeinflussen, inwieweit das Instrument freiwillig angeboten oder aber Druck auf

potenzielle Geförderte ausgeübt wird, ob das Coaching sich unterstützend an die Geförderten richtet oder disziplinierend an den Interessen der Arbeitgeber*innen ausgerichtet ist.

Die jobcenterexterne Governance kann sich in einem großen Einfluss der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit oder kommunal- bzw. landespolitischer Akteur*innen zeigen. So berichten manche Jobcenter in den Interviews von einer deutlichen Umsetzungserwartung in Richtung eines eher arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Verständnisses des Förderinstruments. Grundsätzlich spielt auch die von den Jobcentern berichtete Budgetausstattung bei der Umsetzung eine Rolle. Bei beiden Umsetzungsvarianten kann sie etwa beeinflussen, ob das Instrument engagiert mit hohen Fallzahlen oder eher zurückhaltend umgesetzt wird.

Mit TaAM auf dem Weg zu einem Sozialen Arbeitsmarkt?

Will man die Frage beantworten, ob das THCG auf dem Weg zu einem sozialen Arbeitsmarkt ist, lautet unsere Einschätzung: Eher nicht bzw. nur zum Teil. Für die Jobcenter bleibt selbst bei der Förderung nach § 16i SGB II die Perspektive auf Arbeitsmarktintegration zentraler Bezugspunkt. Eine unbefristete individuelle Förderung wird von einer Mehrheit der Jobcenter abgelehnt. Gleichzeitig gibt es einen relevanten Anteil an Jobcentern, der genau dies befürwortet.

Die politische Diskussion im Vorfeld und während der Gesetzesformulierung war davon geprägt ein Kriterium zu entwickeln, das sicherstellen sollte, dass wirklich nur Personen (fast) ohne Arbeitsmarktchancen in die Förderung einmünden. Inhaltlich wurde darüber gestritten, ob dies schon nach vier Jahren im Leistungsbezug der Fall wäre oder erst nach acht. Insofern überrascht die starke Arbeitsmarktorientierung in vielen Jobcentern und deutet aus unserer Sicht darauf hin, dass in diesen Jobcentern eben doch Leistungsberechtigte mit langen Förderdauern betreut werden, die mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Diese Geförderten werden demnach nicht von vornherein als nahezu chancenlos angesehen und es wird angenommen, dass selbst in Fällen, bei denen dies der Fall gewesen sein mag, im Laufe der Förderung „erwartungswidrige“ Entwicklungen stattfinden können (Hirseland et al. 2019). Dies könnte ein Argument dafür sein, nicht nur die Dauer des Leistungsbezugs, sondern auch die individuellen Fallverläufe bei den Fördervoraussetzungen zu berücksichtigen. Dies würde allerdings den Aufwand der Auswahl für die Jobcenter erhöhen.

Vorschläge aus den Jobcentern zur Weiterentwicklung von § 16i SGB II lassen sich recht gut entlang der Linie „Sozialer Arbeitsmarkt“ und „Arbeitsmarktintegration“ verorten. Verfechter*innen eines Sozialen Arbeitsmarktes sprechen sich in den qualitativen Interviews dafür aus, die Förderung zu entfristen und verbinden dies mit einem Verweis auf die möglicherweise gravierenden Konsequenzen für die Geförderten, wenn die geförderte Beschäftigung ohne Anschlussperspektive endet. Vereinzelt wird auch darauf verwiesen, dass die Schaffung spezieller Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Zuge der Diskussion über einen Sozialen Arbeitsmarkts vorgeschlagen worden waren, nur in geringem Umfang stattgefunden habe. Dabei ging es um Arbeit, die zwar gesellschaftlich sinnvoll ist, für die es aber keinen echten Markt gibt, etwa Einkaufshilfen oder Besuche bei älteren Menschen.

Vertreter*innen der Jobcenter der Variante „Arbeitsmarktintegration“ sprechen sich dafür aus, die Förderkriterien zu lockern, die Förderhöhe stärker zu begrenzen und die Förderdauer zu kürzen, was mit einer stärkeren Nutzung des Instruments nach § 16i SGB II als

Integrationsinstrument zusammenpasst: Es sollen also Personen gefördert werden, die noch nicht ganz so lange im Leistungsbezug stehen und die man mit einer geringeren Förderung und kürzeren Förderdauer wieder in eine reguläre Beschäftigung integrieren kann.

TaAM ist aus Sicht der Jobcenter zukunftsweisend

Fast alle beteiligten Jobcenter begrüßten den Ansatz eines freiwilligen, unterstützenden und qualitativ hochwertigen Förderangebots, unabhängig von der Ausrichtung der Umsetzung. Das Coaching wird unisono als wesentliches Erfolgskriterium angesehen, ebenfalls unabhängig davon, wie der Erfolg des Instruments definiert wird. Weiterhin wird einhellig begrüßt, dass die Förderung einen regulären Arbeitsvertrag beinhaltet und sich damit an einer normalen Beschäftigung orientiert. Fast allen Befragten der Jobcenter war es wichtig, dass es nach der Förderung eine Anschlussperspektive geben soll. Es wurde betont, dass man mit TaAM Personen anders als bislang erreiche und bei einem Teil der Geförderten wieder Hoffnung auf Arbeitsmarktintegration wecken könne. Dies gelte auch für Personen, die sich in dieser Hinsicht selbst schon aufgegeben hätten. Insofern lassen sich aus der Implementation des THCG Argumente für eine stärker vertrauensbasierte und partizipative Beratungs- und Vermittlungspraxis ziehen.

Finanzierung

Die finanzielle Situation der Jobcenter hat einen erkennbar großen Einfluss auf die Umsetzung des THCG, insbesondere des Instruments TaAM. Dabei berichten die Jobcenter von sehr unterschiedlichen finanziellen Ausgangsbedingungen. Während einige Jobcenter-Geschäftsführungen große finanzielle Sorgen umtreiben, vor allem im Hinblick auf die Verpflichtungsermächtigungen, berichten andere davon, ein sehr auskömmliches Budget zu haben. Diese Berichte lassen sich Strategien zuordnen, die entweder restriktiv mit den vorhandenen Mitteln umgehen, oder die zu einer aktiven Ansprache von potenziellen Kandidat*innen führen, mit dem Ziel, eine Unterausschöpfung des Budgets zu minimieren.

Auch der Einsatz des PAT wird je nach finanzieller Situation der Jobcenter unterschiedlich beschrieben. Bei knappen finanziellen Mitteln ermöglicht der PAT zusätzliche Förderungen im Vergleich zu einer ausschließlichen Finanzierung aus dem Eingliederungstitel. Dennoch können diese Jobcenter das Potential an möglichen Förderungen nicht ausschöpfen, so dass sie den PAT als nicht ausreichend ansehen. Dagegen nutzen Jobcenter, die ihre finanzielle Situation als gut beschreiben, ihn strategisch, damit er als zusätzliche Finanzierung erhalten bleibt, erachten ihn aber nicht als notwendig.

Mitunter wird die Möglichkeit beschrieben, die Förderung durch eine geringere Stundenzahl in Richtung der bis Ende 2022 gültigen Schwelle für die volle PAT-Pauschale von 1.000 Euro zu senken. Damit kann der Eigenanteil der Jobcenter gesenkt werden. Diese Art der Förderung kommt dann eher für Frauen in Betracht, hat aber den Nachteil eines geringeren Einkommens und reproduziert Geschlechterungleichheiten. Die Regeln für den Einsatz des PAT wurden zum 01.01.2023 geändert. Inwieweit die neue PAT-Pauschale mögliche Fehlanreize beinhaltet, lässt sich aus Sicht der Implementationsstudie nicht beantworten.

Für die Politik könnte es von Interesse sein, die Finanzierung der Jobcenter und im Besonderen die Wirkung des Problemdruckindikators zu überprüfen. Eine Situation, in der einige Jobcenter

große finanzielle Probleme haben, während andere sich Mühe geben müssen, das vorhandene Geld sinnvoll auszugeben, erscheint uns insgesamt nicht förderlich zu sein.

Gleichstellung

Die Implementationsstudie zeigt verschiedene Mechanismen der strukturellen Benachteiligung von Frauen auf. Neben der geringeren Partizipation an der Förderung selbst zeigt sich, dass Frauen häufiger in Teilzeit oder typischen Frauenberufen mit entsprechend geringerer Entlohnung beschäftigt werden. Die Erläuterungen der Jobcenter-Führungskräfte deuten darauf hin, dass neben strukturellen Barrieren wie unzureichender Kinderbetreuung die eigenen Präferenzen der Teilnehmerinnen, die Rollenbilder der Jobcentermitarbeitenden und die Präferenzen von Arbeitgeber*innen eine Rolle spielen, die ebenfalls in gesamtgesellschaftliche Verhältnisse eingebettet sind.

Dies bedeutet, dass eine Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Sinne des Gender Mainstreaming nicht allein dadurch erreicht werden kann, dass die Jobcenter versuchen, Benachteiligungen etwa durch eine Sensibilisierung der Jobcenter-Beschäftigten zu vermeiden. Ein nachhaltiges Konzept zur Gendergerechtigkeit würde ein aktives Vorgehen erfordern, um vorhandene Benachteiligungen auszugleichen: Dazu gehören eine Sensibilisierung von Arbeitgeber*innen, die Schaffung flexibler Möglichkeiten der Kinderbetreuung, eine Unterstützung weiblicher Kandidat*innen, auf Wunsch in frauenuntypische Berufe zu gehen. Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des THCG könnte somit ein Baustein gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen werden, um der mehrfachen Benachteiligung von Frauen durch Teilzeitarbeit, unbezahlter Sorgearbeit und geringer Entlohnung in typischen Frauenberufen entgegen zu wirken.

Coaching

Die befragten Führungskräfte in den Jobcentern waren sich im Wesentlichen darüber einig, dass das Coaching für den Erfolg der Instrumente, insbesondere des Instruments TaAM, von großer Bedeutung ist. In der Tendenz wurde das selbst durchgeführte Coaching von diesen dabei besser bewertet als externe Vergabelösungen. Gleichfalls wurde betont, dass das Coaching hohe Anforderungen an die Fachkräfte stellt. Oft wurde berichtet, dass Coaches durch ihr Engagement Beschäftigungsverhältnisse gerettet haben, die sonst beendet worden wären. Diese Aussagen standen in einem Spannungsverhältnis dazu, dass es nur wenig konzeptionelle Überlegungen zu den Aufgaben und der Durchführung des Coachings gab. Das Gleiche galt für Qualifikationserfordernisse, bei denen es teils für überflüssig gehalten wurde, sie festzuschreiben. Vielmehr wurden erfahrene, beratungsaffine Fachkräfte, die zur Verfügung standen, für diese Aufgabe eingeteilt. Damit besteht die Gefahr, dass das grundsätzlich vorhandene Potenzial des Coachings nur unzureichend abgerufen werden kann und Geförderte nicht die Unterstützung bekommen, die sie eigentlich benötigen.

3 Inanspruchnahme der Förderung

In diesem Kapitel geht es darum, wer die Fördermöglichkeiten nach dem Teilhabechancengesetz nutzt – dies umfasst zunächst die Langzeitarbeitslosen selbst, im weiteren Sinne aber auch die Betriebe, die von den mit der Förderung verbundenen Lohnkostenzuschüssen Gebrauch machen und Langzeitarbeitslose auf Förderjobs einstellen.[3] Im Hintergrund steht dabei zum einen die Frage, ob die Fördermöglichkeiten auch diejenigen erreichen, die der Gesetzgeber dabei im Sinne hatte – langzeitarbeitslose Grundsicherungsbeziehende. Damit verbunden ist die Überlegung, ob die Maßnahme tatsächlich eine Verbesserung der Teilhabe erzeugen kann. Anders als bei den Wirkungsanalysen in Kapitel 7 geht es hier eher darum, induktiv zu ermitteln, um welche arbeitsmarktpolitischen Problemkonstellationen es bei den tatsächlichen Maßnahmeteilnehmenden überhaupt geht. Zum anderen geht es um die Frage, ob die dreiseitig konstruierte Maßnahme – sie bindet ja Erwerbslose, Jobcenter und Betriebe ein – bei Arbeitgebern bekannt ist und eingesetzt wird.

Ein Schwerpunkt des vorliegenden Kapitels ist die Vorstellung der Teilnehmenden der Instrumente des Teilhabechancengesetzes. Hierbei geht es zunächst um zeitliche und mengenmäßige, schwerpunktmäßig aber um sozioökonomische und erwerbsbiografische Merkmale und deren Kombination im konkreten Fall. Aus der Armutsforschung allgemein, wie auch aus den Beobachtungen des IAB und anderer wissenschaftlicher Einrichtungen seit der Grundsicherungsreform von 2005 wissen wir, dass Empfänger von Grundsicherungsleistungen hinsichtlich Bildung und Ausbildung, Erwerbserfahrung, Alter, Familienstand, Gesundheit, Motivation und Lebenslage sehr unterschiedlich sind, ähnlich sind sie nur in der Einkommenslage. Auch Maßnahmeteilnehmende in Unterstützungssystemen sind unterschiedlich, zudem unterscheiden sie sich von den Strukturen der gesamten Population der Leistungsbeziehenden mindestens durch die expliziten, oft aber auch durch stillschweigende Auswahlkriterien der Maßnahme. Gottschall et al. (2022) konnten beispielsweise feststellen, dass in geförderter Beschäftigung Frauen und Migrant*innen seit mindestens zwei Jahrzehnten unterrepräsentiert sind im Vergleich zu ihrem Anteil an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt – ein Problem, auf das wir an verschiedenen Stellen der Untersuchung erneut gestoßen sind. Ebenfalls können unterschiedliche Gruppen in bzw. neben der geförderten Beschäftigung auch unterschiedlichen Förderbedarf aufweisen. Auch ist Förderbeschäftigung nicht unbedingt gleich Förderbeschäftigung, denn sie kann gleichzeitig mindestens zwei Ziele verfolgen: Soziale Integration und Teilhabegewinn während der und durch die arbeitsförmige Maßnahme selbst ebenso wie die Verbesserung späterer Chancen auf einen Übergang in ungeförderte Beschäftigung. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Effekte der geförderten Beschäftigung auf die Teilnehmenden gruppenweise unterschiedlich stark und unterschiedlich nachhaltig ausfallen.

Abschnitt 3.1 behandelt zuerst die Zusammensetzung der Teilnehmenden hinsichtlich sozialstruktureller und erwerbsbiografischer Merkmale, sowie deren Entwicklung. Dies erfolgt nicht auf Basis von Durchschnittswerten einzelner Eigenschaften oder Klassenbildung gemäß

[3] Das vorliegende Kapitel wurde von Mustafa Coban, Zein Kasrin, Anton Nivorozhkin, Laura Pohlan, Markus Promberger, Miriam Raab, Philipp Ramos Lobato, Maximilian Schiele, Stefan Tübbicke, Joachim Wolff und Cordula Zabel verfasst.

zuvor festgelegten Kategorien (‚Frauen', ‚Geringqualifizierte'). Stattdessen wird mittels Clusteranalysen untersucht, wie die Merkmale zusammenhängen und in welchen Konstellationen sie auftreten. Auf dieser Grundlage wird eine induktive Rekonstruktion sozioökonomischer Gruppen durchgeführt, die durch eine qualitative Analyse der Erwerbsbiografien ausgewählter Einzelpersonen ergänzt wird, um die dahinterliegenden Handlungslogiken und Interpretationsmuster zu verstehen. Im Abschnitt 3.2 wird die Zielgruppenzusammensetzung aus verschiedenen Perspektiven mittels unterschiedlicher Methoden diskutiert. Zuerst wird ein Überblick über die Zielgruppenzusammensetzung im Hinblick auf die im THCG vorgesehenen rechtlichen Auswahlkriterien gegeben, und später werden Teilnehmer in § 16e SGB II und § 16i SGB II basierend auf ihren Merkmalen und der Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme gegenübergestellt. Auch der Weg, wie die Geförderten zu Arbeitgebern gelangen, wird diskutiert. Im Abschnitt 3.3 werden die Arbeitgeber betrachtet. Hier interessieren Differenzen in der Kenntnis und der Nutzung des THCG nach Branchen, bzw. nach öffentlichem und privatwirtschaftlichem Status der Arbeitgeber und hinsichtlich der angebotenen Beschäftigung. Der Abschnitt 3.4 befasst sich anschließend ausführlicher mit der sozialpolitisch wichtigen Frage der vorzeitigen Förderabbrüche – diese sind nicht unbedingt negativ zu sehen, können sie ja auch durch erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge entstehen. Ebenso sind sie nicht zwingend den geförderten Beschäftigten anzulasten, vielmehr können sie auch durch Fehlpassungen zwischen Jobangebot und Förderbedarf, Produktivitätserwartungen und Leistungsfähigkeit oder durch Änderungen in der betrieblichen Finanzierungsstruktur oder Arbeitsorganisation ausgelöst werden. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Zwischenfazit (Abschnitt 3.5).

3.1 Anzahl, soziale Lage und Erwerbshistorie der geförderten Personen

Dieser Abschnitt bietet eine umfassende Analyse der Teilnehmenden der Instrumente nach § 16e SGB II (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, kurz EvL) und § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt, kurz TaAM) im Jahr 2019 und 2020. Ziel der Analyse ist die Identifikation unterschiedlicher Gruppen mit jeweils gemeinsamen sozioökonomischen und erwerbsbiografischen Charakteristika. Die Ergebnisse ermöglichen nicht nur einen Strukturvergleich der Teilnehmenden an beiden Instrumenten über die Zeit, sondern identifizieren auch Gruppen, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit Schwierigkeiten in Bezug auf Beschäftigung und soziale Stabilisierung haben könnten. Diese Erkenntnisse liefern Anhaltspunkte für die Feinjustierung dieser Arbeitsmarktinstrumente, um besser auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten heterogener Gruppen von Langzeitarbeitslosen einzugehen.

Die bestehende Literatur zur Arbeitsmarktaktivierung und sozialen Absicherung betont die Wichtigkeit, politische Maßnahmen an individuellen Umständen auszurichten. Dieser Ansatz wird oft als „personenzentrierter Ansatz" und „Profiling" in Verbindung gebracht (z. B. Konle-Seidl 2011; Koen et al. 2013; Fors et al. 2019). Trotzdem war das Verständnis dieser individuellen Umstände und wie sie sich möglicherweise in Beschäftigungsbarrieren manifestieren und mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen adressiert werden sollen, bis vor kurzem relativ begrenzt. In Ermangelung eines umfassenderen Verständnisses von Beschäftigungsbarrieren neigen politische Diskussionen häufig dazu, Individuen in breite, eher eindimensionale Kategorien zu

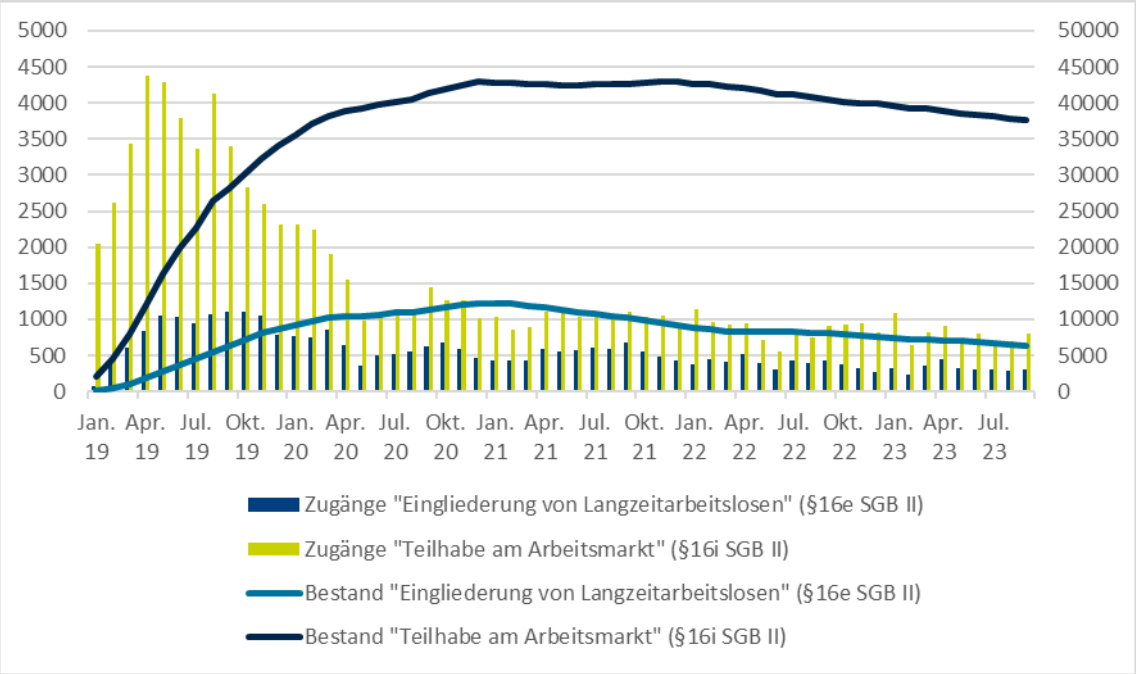
gruppieren, um die spezifischen Schwierigkeiten darzustellen, denen Langzeitarbeitslose gegenüberstehen – so zum Beispiel Kategorien wie „Jugendliche“, „ältere Arbeitnehmer“ und „Alleinerziehende“. Die dahinterliegende Annahme ist, dass solche Kategorisierungen verschiedene Sets von Beschäftigungsbarrieren effektiv veranschaulichen und somit die Politikgestaltung und -umsetzung informieren können. Die in diesem Abschnitt skizzierte Methode zielt hingegen darauf ab, die Diskussion darüber zu bereichern, wie man das Verständnis der Charakteristika und Arbeitsmarktbarrieren für Langzeitarbeitslose, die an subventionierten Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, verbessern kann. Angestrebt wird ein detaillierteres Verständnis, das die Politikentwicklung und -implementierung besser informieren kann. Dabei stützen wir unsere Analyse auf ähnliche vorherige Arbeiten, die bei der OECD und dem IAB durchgeführt wurden (Fernandez et al. 2016; Achatz/Trappmann 2011; Beste et al. 2017). Die Grundidee ist dabei, nicht nach einzelnen Merkmalen, sondern nach Mustern (‚Clustern‘) von in relevantem Umfang auftretenden Merkmalskombinationen zu klassifizieren.

Die Datengrundlage für diese Analyse sind die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) der teilnehmenden Personen in beiden Maßnahmen. Dadurch ist es möglich, zeitabhängige Größen und vergangene, arbeitsmarktrelevante Ereignisse einzubeziehen und in der Analyse mit sozioökonomischen und demographischen Merkmalen der Teilnehmenden zu kombinieren. Die empirische explorative Untersuchung wird mittels einer Analyse sog. latenter Klassen (engl. Latent Class Analysis, LCA) durchgeführt. Zusätzlich ergänzen wir die Ergebnisse mit aggregierten statistischen Informationen, die von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt werden Darüber hinaus werden die Ergebnisse von detaillierten biografisch-narrativen Interviews verwendet, um die (Erwerbs-)biografischen Hintergründe der Geförderten aus beiden Maßnahmen detaillierter darzustellen, auch über die in den IEB nicht berichteten Merkmale (z. B. Motivation und Gesundheit) hinaus (für Details zur Datengrundlage und Methodik vgl. Abschnitt 10.2).

3.1.1 Maßnahmeneintritte: Demografie und Zeitverlauf

Seit Einführung der Instrumente nach § 16e und § 16i SGB II im Januar 2019 wurden bis September 2023 insgesamt gut 118.000 Förderungen begonnen (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023c). Davon entfielen rund 75 Prozent der Zugänge auf § 16i (TaAM) (Abbildung 8). Ein großer Teil der Teilnehmenden beider Instrumente begann im ersten Umsetzungsjahr. Die Anzahl der monatlichen Maßnahmenzugänge stieg in den ersten neun Monaten nach Einführung der Instrumente rapide an und nahm danach ab. Der Ausbruch von COVID-19 zu Beginn des Jahres 2020 führte zu einer weiteren Verringerung der Förderzugänge. Seitdem bewegen sie sich auf einem stabilen, jedoch niedrigen Niveau.

Abbildung 8: Zugänge und Bestand der Förderinstrumente nach § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) SGB II

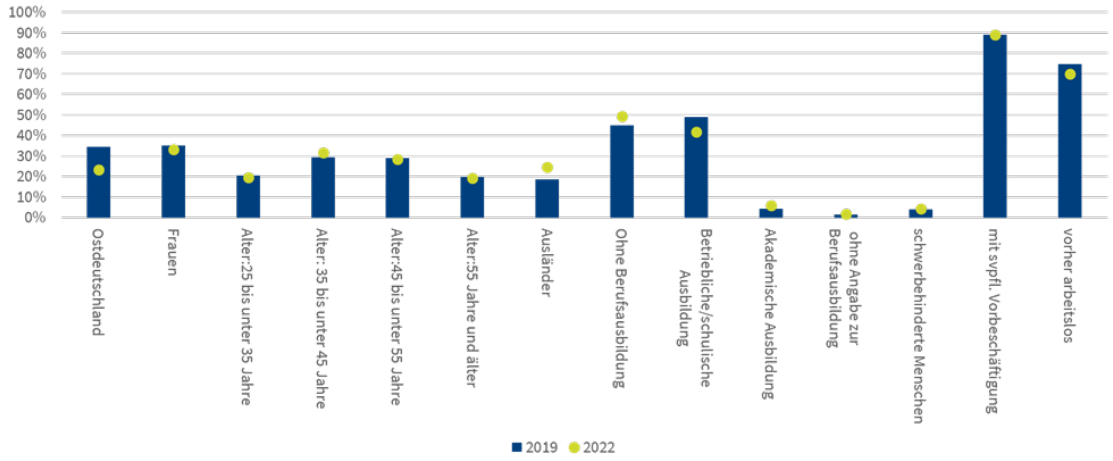


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Obwohl die Anzahl der Eintritte deutlich zurückgegangen ist, blieben die sozioökonomischen und erwerbsbiografischen Charakteristika der Teilnehmenden im Laufe der Zeit einigermaßen stabil, mit Ausnahme bestimmter regionalspezifischer Veränderungen. Abbildung 9 und Abbildung 10 vergleichen die durchschnittlichen soziodemographischen Merkmale der Teilnehmenden beider Instrumente für die Jahre 2019 und 2022. Für beide Maßnahmen wird ein signifikanter Rückgang des Anteils der Zugänge in Ostdeutschland beobachtet. Während dieser Rückgang bei den Teilnehmenden in § 16i (TaAM) etwa 6 Prozentpunkte beträgt, ist er bei den Teilnehmenden in § 16e (EvL) deutlich größer (ca. 11 Prozentpunkte). Die Geschlechterverteilung der Teilnehmenden bleibt über die Zeit hinweg relativ stabil, wobei weniger als 40 Prozent der TaAM-Teilnehmenden und gut eine Drittel der EvL-Teilnehmenden Frauen sind. Während der Anteil der Personen in der Altersgruppe von 35 bis unter 45 Jahren in beiden Maßnahmevarianten leicht gestiegen ist, hat sich der Anteil älterer Teilnehmender etwas verringert. Aufgrund der Altersgrenzen in den Zugangsregelungen der THCG-Jobs sind die Teilnehmenden von § 16i (TaAM) im Durchschnitt etwas älter als die Teilnehmenden von § 16e (EvL). Der Anteil der Ausländer*innen ist in beiden Instrumenten signifikant angestiegen und liegt über 20 Prozent. Während der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung um 5 Prozentpunkte gestiegen ist und der Anteil der Personen mit betrieblicher Ausbildung unter den Teilnehmenden von § 16e (EvL) gesunken ist, blieb er bei den Teilnehmenden von § 16i (TaAM) stabil. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden in beiden Instrumenten hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Darüber hinaus blieben die Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungserfahrungen vor dem Eintritt in beide Instrumente im Laufe der Zeit stabil. Etwa 90 Prozent der Teilnehmenden in beiden Instrumenten haben in der Vergangenheit sozialversicherungspflichtige Arbeitserfahrung gesammelt. Während ungefähr 70 Prozent der Teilnehmenden von § 16e (EvL) das Instrument aus der Arbeitslosigkeit heraus begonnen haben, war dieser Anteil bei den Teilnehmenden von

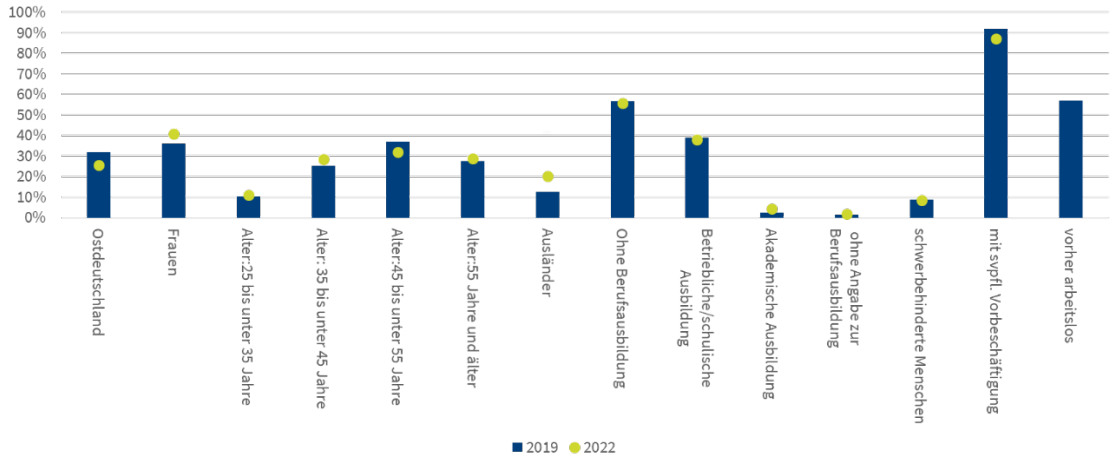
§ 16i (TaAM) niedriger. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass fast 20 Prozent der TaAM-Teilnehmenden vorher bereits an anderen geförderten Beschäftigungsprogrammen teilgenommen haben, während dies bei den Teilnehmenden von § 16e (EvL) kaum der Fall war.

Abbildung 9: Eintritte von Teilnehmenden in § 16e nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen



Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 10: Eintritte von Teilnehmenden in § 16i nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen



Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In Summe lässt sich feststellen, dass die demografische Zusammensetzung der Teilnehmer*innengruppen im Laufe der Zeit weitgehend ähnlich bleibt. Darüber hinaus weisen die beiden von der gesetzlichen Regelung unterschiedenen Gruppen von Teilnehmern eine ähnliche Verteilung der soziodemografischen Merkmale auf. Dies legt nahe, dass § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) in erster Linie ähnliche Gruppen von Langzeitarbeitslosen und Empfängern von ALG II (jetzt Bürgergeld) ansprechen. Allerdings können aggregierte Statistiken wichtige gemeinsame

Muster von Merkmalen überdecken. Da die Gestaltung und der Erfolg der Aktivierungsstrategien in der Regel von der Fähigkeit einer Maßnahme abhängen, die tatsächlichen Kombinationen verschiedener sozioökonomischer Barrieren zu berücksichtigen, werden nachfolgend die Ergebnisse einer Latenten Klassenanalyse (LCA) vorgestellt, um weitere Erkenntnisse zu liefern (zur Methode vgl. Abschnitt 10.2 im Anhang des Berichts).

3.1.2 Typologie der Teilnehmenden

Die Analyse bezieht sich zunächst auf die ersten zwölf Monate der Implementierung der beiden Instrumente (Januar 2019 bis Dezember 2020); sie wurde im Jahr 2022 wiederholt, wobei sich wenig Änderungen zeigten.[4] Die Analyse ist beschränkt auf alle Beobachtungen mit vollständigen Daten zu wichtigen persönlichen Merkmalen, schließt Personen aus, die am Pilotprojekt „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Übergangsprogramm) teilgenommen haben und betrachtet den ersten Maßnahmeeintritt. Die resultierende Populationsgröße für § 16i (TaAM) beträgt 36.148 Personen, für § 16e (EvL) 9.466 Personen.

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse der LCA zusammen. Es zeigt sich, dass sich die 12 ermittelten Cluster im Zuge der Interpretation in sechs verschieden breite Typen von Maßnahmeteilnehmer*innen zusammenfassen lassen (linke Spalte der Tabelle 4). Diese Typen unterscheiden sich hauptsächlich in ihren demografischen und / oder regionalen Merkmalen. Innerhalb eines Typs können mehrere separate, mittels der LCA identifizierte Cluster für jede Maßnahme vorhanden sein; die Zusammenfassung zu einem Typ erfolgt auf der Basis von theoretischen Ähnlichkeitsüberlegungen, die zu den mathematischen Musterähnlichkeiten hinzutreten. Die so gebildete Typologie umfasst ältere Teilnehmer*innen aus Ost- und Westdeutschland mit und ohne akkumulierte Hindernisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt (Typ A, Typ B, Typ C); relativ junge alleinstehende Männer mit geringer Bildung und Arbeitserfahrung (Typ D); Migrant*innen (Typ E) und Frauen, die nach langer Familienpause wieder Arbeit suchen (Typ F). Die Interpretation der Typen schließt makrohistorische (z. B. Wiesenthal 1999; Peters 2019) und wirtschafts- bzw. ungleichheitssoziologische Hintergründe (Lutz et al. 1996; Krings 2023; Huinink/Schröder 2019) ein. Zusätzlich werden die Typen durch Befunde einer qualitativen Analyse ausgewählter Erwerbsbiografien ergänzt (vgl. hierzu Anhang 10.6).

[4] Eine frühere Fassung der Ergebnisse dieses Abschnitts wurde als Nivorozhkin/Promberger (2022) veröffentlicht. Die vorliegende Darstellung ist demgegenüber stark überarbeitet und ergänzt.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Ergebnisse der LCA
2008, Anteile in Prozent

Typ	Cluster		Benennung
	§ 16e (EvL)	§ 16i (TaAM)	
A	I	I	Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung
B	II	II	Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels
C	-	III	Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren
D	III	VII	Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne
E	V	IV	Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken
F	IV	V, VI	Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung und die sozioökonomische Transformation der DDR-Wirtschaft spielen eine entscheidende Rolle für die älteren, vorwiegend männlichen Teilnehmer*innen aus Ostdeutschland, die als „ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der deutschen Wiedervereinigung" bezeichnet werden. Sie fanden trotz vorhandener Bildungs- und Berufsabschlüsse aufgrund der wirtschaftlichen Umbrüche nach der Wiedervereinigung keinen nachhaltigen Weg zurück auf den Arbeitsmarkt. Demografisch ähneln sich diese „Verlierer*innen" in beiden untersuchten Maßnahmen, mit einem Durchschnittsalter von etwa 54 Jahren und überwiegend männlichen Teilnehmer*innen. Die Anteile der Menschen mit beruflicher Qualifikation, Ausländer*innen, Menschen mit höherem Krankheitsausfällen sind in den jeweiligen Clustern dieses Typs relativ ähnlich. Es gibt jedoch Unterschiede in den sozioökonomischen Indikatoren zwischen den Clustern. Bei den Teilnehmenden an § 16i (TaAM) im Cluster A ist Anteil der Personen ohne Berufserfahrung in den letzten 10 Jahren höher und die Beschäftigungsdauer geringer als bei den Teilnehmenden an § 16e (EvL) im gleichen Cluster. Zudem ist bei den Teilnehmenden an § 16i (TaAM) der Anteil der Zeit höher, in der Personen gleichzeitig gearbeitet und ALG II erhalten haben.

Die wirtschaftliche Stabilität der ostdeutschen „Verlierer*innen" leidet unter dem Fehlen eines zweiten Einkommens im Haushalt, wodurch sie ein höheres Risiko der Hilfebedürftigkeit tragen als Paarhaushalte (Tabelle 5). Ein größerer Teil der Betroffenen lebt alleine und neben gesundheitlichen Problemen wird auch eine abnehmende Erwerbsorientierung vermutet, da die Betroffenen nach langer Erwerbslosigkeit bereits in die Endphase ihrer Erwerbsbiografie eintreten.

Tabelle 5: Typ A - Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung

	Cluster I § 16e (EvL) Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung	Cluster I § 16i (TaAM) Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung
Ost	100%	100%
Frauen	36%	32%
Alter	54,4J	53,6J
Ausländer*innen	4%	0%
Ausbildung (mind.)	89%	99%
Alleinstehend	71%	78%
Paar ohne Kind	21%	17%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	75%	79%
Keine Beschäftigung, 10J.	46%	66%
Beschäftigung, 10J.++	1,73J	0,84J
Aufstocker*innen, 10J.+++	41%	77%
Relativ höhere Krankheitsausfällen ++++	32%	38%
Clustergröße in %	15%	18%
Anzahl der Beobachtungen	1398	6334

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird als Mittelwert für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuellen Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn die Dauer der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnungen

Im Typ A sind ältere Erwerbslose mit Berufsausbildung, beiderlei Geschlechts, meist alleinstehend und mit langen Erwerbslosigkeitsperioden vertreten; der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund ist gering. Die Erwerbslosigkeit ist biografisch stark mit den wirtschaftlichen Umbrüchen der deutschen Wiedervereinigung, oft auch mit kritischen Familienereignissen assoziiert, wie das folgende Beispiel5 zeigt: Herr Pietsch (TaAM) wurde Anfang der 1970er Jahre in einer mittelgroßen Stadt in der DDR geboren, besuchte die Oberschule bis zur zehnten Klasse und lernte Baufacharbeiter. Als er die Lehre zeitgleich mit der Wiedervereinigung beendete, wurde ihm und den anderen Ausgelernten im Betrieb gekündigt. Daraufhin nahm Herr Pietsch an mehreren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teil, fand zunächst nur kurzzeitig Beschäftigung, bis er eine Stelle im Brückenbau antrat. Herr Pietsch und seine damalige Frau bekamen zwei Kinder. Als sein Chef zurück in den Westen ging und ihn mitnehmen

[5] Die Typ- und Beispieldarstellungen in diesem Abschnitt wurden aus einzelnen Vorabpublikationen übernommen und für diesen Bericht redaktionell bearbeitet. Siehe insbesondere Nivorozhkin/Promberger (2022), Raab/Promberger 2023a, b.

wollte, lehnte Herr Pietsch ab: „Ich habe gesagt, hier gibt es auch noch genug zu tun. [...] Nein, im Westen, nein. Ich bin hier geboren, ich bleibe hier auch.“ Einige Jahre später kam das dritte Kind mit einer körperlichen Behinderung zu Welt. Herrn Pietschs Frau verließ die Familie, später ließen sie sich scheiden. Seitdem war Herr Pietsch alleinerziehend. Die Pflege des jüngsten Kindes sah er als Grund dafür, dass er nach Vorstellungsgesprächen nie eingestellt wurde. In den nächsten Jahren arbeitete Herr Pietsch in mehreren Ein-Euro-Jobs im Möbeltransport bei einem kirchlichen Verband. Seine Bewerbungen auf eine feste Anstellung dort blieben allerdings erfolglos. Unter den Interviewten aus diesem Cluster gab es auch solche, die, anders als Herr Pietsch, durchaus mobil waren und einige Jahre im Westen arbeiteten, bevor sie zurückkehrten. Andere Interviewte aus diesem Cluster gaben an, ihre Arbeit durch Schicksalsschläge oder Lebenskrisen, wie Unfälle oder Unterhaltsstreits, verloren oder aufgegeben zu haben, wieder andere waren zusätzlich schwer verschuldet.

Tabelle 6 beschreibt die Cluster „westdeutscher ‚Verlierer*innen‘ des Strukturwandels“, die den älteren Teilnehmenden aus Ostdeutschland demografisch ähnlich sind. Dennoch sind die § 16i (TaAM)-Teilnehmer*innen hier häufiger männlich und ‚einheimisch‘ als die § 16e (EvL)-Teilnehmer*innen. Trotz eines relativ hohen Anteils von Teilnehmenden mit Ausbildung erreichen sie nach strukturwandelbedingten Entlassungen keine stabile Beschäftigung mehr. Ein Aspekt, der zu dieser Instabilität beiträgt, ist die Tatsache, dass Alleinstehende, die mehr als 80 Prozent der Teilnehmer*innen in diesem Typ ausmachen, bei anhaltender Arbeitslosigkeit ein erhöhtes Armutsrisiko haben.

Mögliche Gesundheitsprobleme und eine abnehmende Erwerbsorientierung im Zusammenhang mit höherem Lebensalter und langandauernder Erwerbslosigkeit werden ebenfalls hervorgehoben. Historische Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen sich in den im Vergleich zu Typ A niedrigeren Frauen- und Ausbildungsanteilen im Typ B, was die unterschiedlichen Geschlechts- und Bildungsstrukturen der DDR-Arbeitsmärkte widerspiegelt.

Typ B, die westdeutsche Entsprechung zum Typ A, zeigt im Schnitt ähnliche statistische Merkmale, unterscheidet sich jedoch durch den Wohnort in Westdeutschland und den anderen wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Hintergrund, wie das folgende Fallbeispiel zeigt: Herr Janssen (TaAM) wurde Anfang der 1960er Jahren in einem westeuropäischen Land geboren, machte dort den Realschulabschluss und dann eine duale Ausbildung als Industriefacharbeiter in einem Betrieb, in dem er dann mehrere Jahre arbeitete. Über seine Firma wurde er in eine nahegelegene Mittelstadt in Westdeutschland versetzt, in der er seither lebt. Als dieser Betrieb Ende der 2000er Jahre größtenteils geschlossen wurde, pendelte Herr Janssen für eine neue Stelle in die nächste Stadt. Zeitgleich ging die Beziehung zu seiner damaligen Lebensgefährtin zu Ende. Als auch seine nächste Arbeitsstelle schloss, fand Herr Janssen über eine Zeitarbeitsfirma Arbeit in einer 100 km entfernten Großstadt, bis auch dieser Betrieb umzog. Da er nicht aus der Region wegziehen wollte, arbeitete Herr Janssen mit großer Planungsunsicherheit über Zeitarbeitsfirmen als Staplerfahrer oder Logistikmitarbeiter „von Eintagsjobs bis ein halbes Jahr“, wie er sagte. Ab einem bestimmten Zeitpunkt wollte er schlecht bezahlte Stellen nicht mehr annehmen. Auch eine Umschulung vom Jobcenter lehnte er ab, da er glaubte, in seinem Alter und mit seiner Schwerbehinderung stelle ihn dann niemand mehr ein. Andere Interviewte aus diesem Cluster sahen sich wegen einer schweren Krankheit oder Privatinsolvenz gezwungen,

sich beruflich neu zu orientieren. Die meisten beschrieben explizit ihr fortgeschrittenes Alter als Hauptgrund für ihre andauernde Arbeitslosigkeit.

Tabelle 6: Typ B - Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels

	Cluster II § 16e (EvL) Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels	Cluster II § 16i (TaAM) Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels
Ost	0%	0%
Frauen	27%	20%
Alter	52,3J	52J
Ausländer*innen	5%	0%
Ausbildung (mind.)	66%	65%
Alleinstehend	80%	93%
Paar ohne Kind	15%	6%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	45%	67%
Keine Beschäftigung, 10J.	23%	55%
Beschäftigung, 10J.+	2,6J	1J
Aufstocker*innen, 10J.++	33%	67%
Relativ höhere Krankheitsausfällen++++	33%	37%
Clustergröße in %	27%	32%
Anzahl der Beobachtungen	2583	11402

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuelle Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn die Dauer der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt. Quelle: Eigene Berechnungen.

Typ C (Tabelle 7) nimmt eine besondere Stellung ein, da dieses Cluster sich nur für die Teilnehmer*innen an § 16i (TaAM) zeigt. Obwohl das Durchschnittsalter ähnlich wie bei Typ A und B ist, zeigt Typ C deutlich höhere Frauen- und Ausländer*innenanteile sowie eine geringere Häufigkeit beruflicher Abschlüsse. Typ C kombiniert somit Merkmale der älteren ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels in Ost und West mit migrations-, frauen- und bildungsspezifischen Hürden der Erwerbsintegration. Diese Zusammensetzung verweist auf makrohistorische Konstellationen, da die historischen Prozesse hinter Typ A und B nie isoliert, sondern immer gemischt mit anderen historischen Prozessen wie Immigration und erhöhten Arbeitsmarktrisiken für gering qualifizierte Ausländer*innen sowie zunehmender Frauenerwerbstätigkeit auftraten. Diese Kumulation

historischer Entwicklungen führte zu steigenden Spannungen und Risiken in der Erwerbslage insbesondere geringqualifizierter Frauen und Immigrant*innen im Typ C.

Tabelle 7: Typ C - Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren

	Cluster III § 16i (TaAM) Strukturwandel O/W und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren
Ost	38%
Frauen	53%
Alter	56,2J
Ausländer*innen	31%
Ausbildung (mind.)	13%
Alleinstehend	55%
Paar ohne Kind	42%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	82%
Keine Beschäftigung, 10J.	66%
Beschäftigung, 10J.+	0,82J
Aufstocker*innen, 10J.++	76%
Relativ höheren Krankheitsausfällen ++++	25%
Clustergröße in %	15%
Anzahl der Beobachtungen	5246

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuellen Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn die Dauer der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Beispiel von Frau Pfeiffer (TaAM) repräsentiert eine solche Konstellation. Frau Pfeiffer wurde Anfang der 1960er Jahre in einer westdeutschen Kleinstadt geboren und wuchs mit vielen Geschwistern nahe der Mittelstadt auf, in der sie heute lebt, auf. Ihr Vater verstarb jung. Frau Pfeiffer besuchte die Hauptschule bis zur siebten Klasse und begann mit 14 Jahren in einer Eisdiele zu arbeiten. Später machte sie eine Friseurlehre, die sie abbrach. Sie wurde schwanger und heiratete mit 18 Jahren, später bekam sie ein zweites Kind. Auf die Frage, ob sie auch arbeitete als die Kinder klein waren, antwortet Frau Pfeiffer: „Ich habe immer gearbeitet!“ Ihre Arbeitsstätten bezeichnete sie als „ellenlange“ Liste. Sie arbeitete in Raststätten, Friseursalons, verkaufte „nebenbei Schmuck“, hatte „Tupper gemacht“ und geputzt. Ihre erste Ehe wurde geschieden, eine zweite Ehe ebenso. Seit Ende der 2000er Jahre bezog Frau Pfeiffer Leistungen

des Jobcenters. Nebenher verdiente sie sich mit Haareschneiden etwas dazu. Außerdem arbeitete sie einige Monate ehrenamtlich als ambulante Pflegehilfe. Bei ihrer geringen Schul- und fehlenden Ausbildung und – hinsichtlich Einkommenshöhe und Beschäftigungsstabilität – wenig lohnenden Beschäftigung zeigt sich in ihrer Erwerbsbiografie gleichwohl eine starke Arbeitsorientierung, Eigeninitiative und Ressourcenvielfalt. Dadurch unterscheiden sich Frau Pfeiffer von anderen Fällen des gleichen Clusters, deren Erwerbsbiografie von Anfang an stark mit dem Jobcenter verknüpft war.

Typ D (Tabelle 8) umfasst vor allem jüngere, bildungsbenachteiligte, arbeitsmarktferne, alleinstehende Männer in beiden Maßnahmen. Die § 16i (TaAM)-Teilnehmer*innen dieses Typus zeigen stärkere Ausprägungen und deutlichere Verfestigungen ihrer Probleme im Vergleich zu den § 16e (EvL)-Teilnehmer*innen. Biografisch lassen sich Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule zur Ausbildung oder in den Beruf sowie bei der Entwicklung von Partnerschaften und Familie erahnen. Der Anteil dieses Typs ist bei § 16e (EvL) deutlich höher als bei § 16i (TaAM).

Tabelle 8: Typ D - Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne

	Cluster III § 16e (EvL) Jüngere Männer	Cluster VII § 16i (TaAM) Ausbildungsdefizite/gestörter Arbeitsmarkteintritt
Ost	49%	35%
Frauen	16%	12%
Alter	35,8J	37,5
Ausländer*innen	0%	2%
Ausbildung (mind.)	53%	14%
Alleinstehend	78%	79%
Paar mit Kind	15%	13%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	81%	100%
Keine Beschäftigung, 10J.	31%	54%
Beschäftigung, 10J.+	1,4J	0,49J
Aufstocker*innen, 10J.++	41%	81%
Relativ höheren Krankheitsausfällen ++++	35%	31%
Clustergröße in %	27%	13%
Anzahl der Beobachtungen	2561	4615

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuelle Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn die Dauer der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für Typ D typisch sind späte und holprige Übergänge zu Ausbildungen und ins Berufsleben, teils bei Frauen, vor allem bei jungen Männern, die oft mit Bildungsnachteilen und Arbeitsmarktferne

zusammenhängen. Dies lässt sich exemplarisch an der Situation von Martín Gomez (EvL) illustrieren. Er wurde Mitte der 1980er Jahre in einem lateinamerikanischen Land, aus dem sein Vater stammt, geboren. Als Kleinkind zog er mit seiner deutschen Mutter in eine westdeutsche Großstadt. Nach dem Hauptschulabschluss, erwarb er die Fachhochschulreife am Berufskolleg. Herr Gomez zog in ein deutschsprachiges Nachbarland, da er „über Internet dort jemanden kennen gelernt hatte“ und begann ein technisches Fach zu studieren, schloss das Studium jedoch nicht ab. Gründe dafür seien „zu viele Computerspiele und zu wenig Lernen“ gewesen. Daraufhin machte er über die Arbeitsverwaltung eine verkürzte Ausbildung im IT-Bereich, zog aber zunächst für ein Jahr zurück zu seiner Herkunftsfamilie nach Deutschland und arbeitete dann wieder im Nachbarland, zwei Jahre lang bei einem Betrieb, bei dem er zuvor ein Praktikum absolviert hatte. Nach einem Burnout und betriebsbedingter Kündigung zog Herr Gomez zu einer Verwandten in eine süddeutsche Großstadt. Wegen psychischer Probleme machte er erst eine stationäre, dann eine ambulante Therapie. Schließlich nahm Herr Gomez an einer Maßnahme des Jobcenters teil. Er arbeitete erst in der Großküche eines Beschäftigungsträgers und begann dann, da es dort Schnittstellen zur Stadtverwaltung gab, 2019 ein Praktikum in deren IT-Abteilung, woraus sich die geförderte Beschäftigung ergab. Auch andere Fälle aus diesem Cluster zeigten mangelnden Fokus aufgrund von Suchtverhalten, dadurch noch verstärkte soziale Einschränkungen sowie psychische Erkrankungen, die sowohl durch die Arbeitslosigkeit, als auch durch Überforderung in den Arbeitszusammenhängen verstärkt wurden.

Bei Typ E (Tabelle 9) treten migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken hinzu, wie z. B. Sprachkompetenz. Die § 16i (TaAM)-Teilnehmer*innen sind älter, häufiger männlich, seltener Ausländer*innen, haben jedoch öfter einen Ausbildungsabschluss und eine relative höhere Arbeitserfahrung als die § 16e (EvL)-Teilnehmer*innen. Sie zeigen allerdings höhere Anteile an Aufstocker*innen und Krankheitsfällen. Ein hoher Anteil von Paar- und Familienhaushalten weist auf eine stärkere familiäre Integration hin, die allerdings nicht unbedingt zur ökonomischen Stabilität des Haushalts beiträgt.

Tabelle 9: Typ E - migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken

Leere Zelle	Cluster V § 16e (EvL) Ausländer*innen mit Bildungs-defiziten	Cluster IV § 16i (TaAM) Männer mittleren Alters mit zusätzlichen Arbeitsmarkbarrieren
Ost	10%	7%
Frauen	25%	0%
Alter	41,6J	47,8J
Ausländer*innen	89%	46%
Ausbildung (mind.)	20%	35%
Alleinstehend	34%	17%
Paar mit Kind	53%	74%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	92%	71%
Keine Beschäftigung, 10J.	52%	49%
Beschäftigung, 10J.+	1,3J.	1J
Aufstocker*innen, 10J.++	31%	78%
Relativ höheren Krankheitsausfällen ++++	23%	40%
Clustergröße in %	17%	7%
Anzahl der Beobachtungen	1569	2288

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuelle Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn die Dauer der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei Typ E treten zu anderen Arbeitsmarktbarrieren noch migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken wie mangelnde Sprachkenntnisse hinzu, wie das Beispiel von Herrn Ahmed zeigt. Hassan Ahmed wurde Ende der 1960er Jahre in einem vorderasiatischen Land geboren. Dort besaß er ein Textilunternehmen, in dem auch seine Frau arbeitete. Als sich der Krieg Mitte der 2010er im Land zuspitzte und er sich um die Sicherheit seiner Familie sorgte, floh er mit seiner Frau und den drei Kindern im Teenageralter zunächst in ein Nachbarland. Nach Deutschland kam Herr Ahmed zunächst alleine. Nachdem er einen Aufenthaltstitel erhalten hatte, holte er seine Familie ein Jahr später über die Familienzusammenführung nach. Herr Ahmed besuchte zunächst Deutschkurse, um sich besser verständigen und eine Arbeitsstelle finden zu können. Während des Interviews sprach er fließend Deutsch. Dazu sagte er: „Wir müssen weiterleben, wir müssen nach vorn schauen. Das ist wichtig für die Kinder.“

Auch wenn nicht alle Interviewten aus diesem Cluster so schnell und gut Deutsch lernten wie Herr Ahmed, war die Arbeitsmotivation gleichwohl bei vielen dieser Fälle sehr hoch, besonders bei alleinerziehenden Müttern gestaltete sich die Arbeitssuche jedoch schwierig.

Typ F (Tabelle 10) konstituiert sich aus der Dominanz frauenspezifischer Erwerbs- und Armutsrisiken, insbesondere für Alleinerziehende. Die Erwerbstätigkeit ist durch Kinderbetreuung erschwert und die Abwesenheit eines stabilen Partners erhöht die Belastung. Es gibt ein separates Frauencluster für § 16e (EvL) und zwei für § 16i (TaAM). Diese zwei Gruppen unterscheiden sich deutlich in sozioökonomischen und demographischen Merkmalen. Cluster V von § 16i (TaAM) besteht aus Teilnehmer*innen, die näher am Arbeitsmarkt sind, während Cluster VI von weiter vom Arbeitsmarkt entfernten und durch die Veränderung stärker herausgeforderten Teilnehmer*innen besteht. Die Teilnehmer*innen des Cluster V von § 16i (TaAM) sind sogar besser ausgebildet als die in Cluster IV von § 16e (EvL). Allerdings zeigt das Cluster V bei § 16i (TaAM) eine höhere Inzidenz von Krankheitsausfällen, möglicherweise als Hinweis auf Gesundheitsrisiken und Betreuungspflichten in dieser Gruppe. Bei Cluster VI von § 16i (TaAM) kommen weitere Hindernisse wie höhere Erwerbsferne, Bildungsdefizite und migrationsbedingte Arbeitsmarktbarrieren hinzu.

Tabelle 10: Typ F - Frauenspezifische Erwerbs- und Armutsrisiken

	Cluster IV § 16e (EvL) alleinerziehende Frau-en	Cluster V § 16i (TaAM) Alleinerziehende Frauen	Cluster VI § 16i (TaAM) Erschwerte Arbeitsmarktrückkehr von Frauen nach Familienphase
Ost	42%	51%	23%
Frauen	100%	92%	100%
Alter	39,6J	43,1J	41,1J
Ausländer*innen	16%	0%	34%
Ausbildung (mind.)	58%	100%	14%
Alleinerziehend	74%	79%	55%
Paar mit Kind	17%	16%	32%
Relativ geringe Arbeitserfahrung	84%	81%	95%
Keine Beschäftigung, 10J.	47%	62%	72%
Beschäftigung, 10J.+	1,30J	0,94J	0,69J
Aufstocker*innen, 10J.++	35%	80%	85%
Relativ höheren Krankheitsausfällen ++++	28%	44%	29%
Clustergröße in %	14%	6%	9%
Anzahl der Beobachtungen	1355	2064	1933

Anmerkung: Ausgewählte Ergebnisse, vollständige Ergebnisse im Anhang. + Die individuelle Arbeitserfahrung wird als gering definiert, wenn sie unter 25 Prozent der potenziellen Arbeitserfahrung liegt. Die potenzielle Arbeitserfahrung ist definiert als die Zeit seit dem typischen Abschlussjahr. Das typische Abschlussjahr wird für Gruppen (Alter / Geschlecht / Bildung) anhand der Daten des Panels für Arbeitsmarkt und soziale Sicherung berechnet. ++ 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. ++++ Die individuellen Krankheitsausfälle werden als hoch definiert, wenn der Anteil der Krankheitstage während registrierter Phasen der Arbeitslosigkeit 6 Prozent übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In diesem Typus hängen Biografie – und die erwerbsbiografischen Brüche darin – neben anderen Faktoren vor allem mit Mutterschaft, Alleinerziehendenstatus oder Problemen bei der Rückkehr nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung zusammen, so im Beispiel von Frau Schulze: Frau Schulze (EvL) wurde Anfang der 1980er Jahre in einer süddeutschen Großstadt geboren. Nach der Scheidung der Eltern, einem Umzug und Abschluss der mittlere Reife, begann sie eine Ausbildung im Gastgewerbe, die sie bald wieder abbrach, da ihr ständig die Spätschicht zugeteilt wurde, was sich negativ auf ihre Gesundheit auswirkte. Danach begann sie eine Ausbildung im rechtspflegerischen Bereich, schloss die Prüfung allerdings nicht ab. Sie heiratete jung und ließ sich bald wieder scheiden. Frau Schulze zog zurück nach Süddeutschland, wo sie eine verkürzte technische Ausbildung machte und später in einer Druckerei arbeitete. Die Stelle musste sie nach mehreren Jahren wegen Stress auf ärztliches Anraten aufgeben. Nach der Kündigung erhielt Frau Schulze vom Jobcenter eine Umschulung im digitalen Bereich und stellte fest, dass sie schwanger war. Frau Schulzes Kind war eine Frühgeburt, später wurde bei ihm ADHS diagnostiziert. Vom Vater des Kindes erhielt sie Unterhalt, aber keine Unterstützung, sie sagt, sie sei „von vornherein alleinerziehend“ gewesen. Als ihr Kind in den Kindergarten kam, fing Frau Schulze an, in einem Supermarkt in Teilzeit zu arbeiten. Noch in der Probezeit wurde ihr

gekündigt, weil ihr Kind krank war und sie eine Woche fehlte. Anschließend war Frau Schulze einige Monate zu Hause, bevor sie über das Jobcenter eine Schulung zur Verkäuferin begann. Die Arbeitszeiten im Verkauf ließen sich aber nur schwer mit der Kinderbetreuung vereinbaren. Frau Schulze bewarb sich auf andere Stellen und fing schließlich an, in einem Minijob im Büro eines mittelständischen Betriebs zu arbeiten, der zur geförderten Teilzeitstelle erweitert wurde.

Vor allem bei alleinerziehenden Müttern ist für den Verlauf der Erwerbsbiographie entscheidend, wann sie ein Kind bekommen. Während Geburten im Teenager- oder jungen Erwachsenenalter oft Schul- oder Ausbildungsabschlüsse verhindern oder verzögern, stellen die in höherem Alter meist nur ein zusätzliches und nicht das entscheidende Vermittlungshemmnis dar. Häufige Arbeitgeberwechsel sind in diesem Typ teils auch auf schlechte Arbeitsbedingungen oder mit den Betreuungspflichten unvereinbare Arbeitszeiten zurückzuführen. Typübergreifend spielen Gesundheitsprobleme bei vielen Teilnehmenden eine Rolle, werden in den administrativen Daten jedoch nur unzureichend – z. B. über Fehlzeiten oder eine dokumentierte Behinderung – abgebildet. Das folgende Beispiel ist charakteristisch für die destrukturierenden Effekte gesundheitlicher Probleme auf die Erwerbsbiografie und Teilhabe und verbindet die einzelnen Typen:

Herr Bergmüller wurde Anfang der 1960er Jahr in dem Ort, in dem er heute lebt geboren. Er hat eine ältere Schwester, besuchte erst die Volks- und dann die Berufsschule und machte eine Ausbildung zum Zimmermann. Nach der Bundeswehr lebte und arbeitete er mehrere Jahre in einer Großstadt auf dem Bau, bis er sich bei einem Arbeitsunfall schwer verletzte. Der Heilungsprozess gestaltete sich sehr schwierig Über die Jahre wurde Herr Bergmüller fünfmal operiert. Zur Reha zog er zurück zu seinen Eltern. In dieser Zeit ging es ihm psychisch nicht gut: „Wenn man arbeiten will, aber nicht kann.“ Später begann er eine Umschulung zum Bauzeichner und Bautechniker. In diesem Bereich war er mehrmals kurzzeitig beschäftigt, immer wieder von Perioden der Arbeitslosigkeit unterbrochen. Die Arbeitsmarktlage in der Region sei noch nie besonders gut gewesen, erklärt er. Als er nicht mehr weiterwusste, machte Herr Bergmüller über den zweiten Bildungsweg sein Abitur nach und begann zu studieren: „Weil es mit der Arbeit ganz schlecht ausschaut, wusste nicht, was ich machen sollte, die Lage war zum Verzweifeln, dann habe ich über den zweiten Bildungsweg dann Abitur nachgeholt und ein Jahr studiert.“ Das Studium musste er allerdings abbrechen, da er in dieser Zeit von den Eltern finanziert wurde und sein Vater plötzlich verstarb. Herr Bergmüller kam später über eine Fortbildungsmaßnahme zu einem Betrieb, bei dem er ein Praktikum absolvierte und anschließend dreieinhalb Jahre arbeitete, bis der Betrieb Pleite ging. Über eine Zeitarbeitsfirma arbeitete er kürzere Zeit in einem Betrieb bis ihm gekündigt wurde, weil der Betrieb umstrukturierte und es keine Arbeit mehr für ihn gegeben habe. Er sei „öfters langzeitarbeitslos“ gewesen, sagt Herr Bergmüller, hätte aber „immer wieder Fuß gefasst“ und gearbeitet. Drei Jahre war die bisher längste Zeit ohne Arbeit für ihn.

3.1.3 Veränderungen der Typologie im Laufe der Zeit

Wie im Abschnitt 3.1.1 gezeigt, ist die Anzahl der Teilnehmenden in beiden Maßnahmen seit 2020 erheblich gesunken. Dies könnte Auswirkungen auf die soziodemografische Struktur der Teilnehme*innen beider Maßnahmen gehabt haben. Obwohl die aggregierten Zahlen zeigen, dass die soziodemografischen Merkmale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer relativ stabil

geblieben sind, könnten sich die Kombinationen von individuellen Barrieren verändert haben. Um diese Frage zu untersuchen, wurde das LCA-Modell auf der Stichprobe der Teilnehmer in beiden Maßnahmen erneut für einen zweiten Zeitraum von Januar bis Dezember 2020 angewendet. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Befunde zu den verschiedenen soziodemografischen Gruppen, die für den Zeitraum von Januar 2019 bis Dezember 2019 berichtet wurden. Allerdings zeigt sich eine abnehmende Bedeutung der am stärksten benachteiligten Cluster unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) sowie das Auftreten eines neuen Clusters von Männern mittleren Alters ohne statistisch erkennbare Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt.

Tabelle 11 präsentiert den Vergleich der LCA-Ergebnisse für 2019 und 2020 für § 16e (EvL). Zunächst zeigen die Ergebnisse, dass zwei Typen – „ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung" und „westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels", die 2019 gefunden wurden – im Jahr 2020 nur noch einen einzigen Typ bilden. Dieser Typ ist gleichmäßig zwischen west- und ostdeutschen Teilnehmer*innen aufgeteilt. Hinsichtlich der analysierten Merkmale bleiben die Zuwächse älterer Teilnehmer*innen in beiden Jahren ähnlich, mit Ausnahme eines wachsenden Anteils von Frauen unter den älteren Teilnehmer*innen im Jahr 2020. Als Anteil an den Gesamtteilnehmer*innen in der Förderung hat das Cluster der älteren Teilnehmer*innen an Bedeutung verloren. Während die Typen A und B in 2019 noch 42 Prozent der Teilnehmer*innen ausmachten, sank dieser Anteil im Jahr 2020 auf 24 Prozent.

Ein großer Teil dieses relativen Rückgangs lässt sich durch das Auftauchen eines neuen Clusters von Männern ohne offensichtliche Arbeitsmarkbarrieren erklären. Dieses neue Cluster macht 18 Prozent der § 16e (EvL)-Teilnehmer*innen aus. Der Anteil der Frauen in diesem Cluster ist niedrig (11 Prozent). Das Durchschnittsalter beträgt 45 Jahre, doch über 50 Prozent sind älter als 45. Über 70 Prozent, ein höherer Wert als der Durchschnitt, haben eine Berufsausbildung oder einen höheren Abschluss erreicht. Der Anteil von Migrant*innen in dieser Gruppe ist vernachlässigbar (2 Prozent). Schließlich haben die Mitglieder dieses Clusters im Vergleich zu anderen Teilnehmer*innen an § 16e (EvL) eine ‚starke' Bindung an den Arbeitsmarkt. Dies kann man sich folgendermaßen vorstellen: Die Typen A und B verlieren bereits über kürzere Zeit Personen in den Ruhestand. Die neu in diese Typen eingehenden Personen differieren dann weniger stark hinsichtlich der Korrelation von Bildungs-/Ausbildungsstand, Geschlecht und Herkunftsregion, sie bilden daher in einer neuen Clusteranalyse einen neuen Typus G mit nur geringen sicht- und beobachtbaren Arbeitsmarkthemmnissen, statt die alten Typen A und B aufzufüllen.

Tabelle 11: Vergleich der Cluster und Typen von Teilnehmenden 2019 und 2020, § 16e (EvL)

Typ	Cluster 2019	Cluster 2020	Benennung
A	I	I	Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung
B	II		Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels
C	-	-	-
D	III	III	Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne
E	V	V	Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken
F	IV	IV	Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken
G		II	Männer ohne starke Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt

Quelle: Eigene Berechnungen.

Kleine, aber wichtige Veränderungen in der Zusammensetzung der Cluster zeigen sich bei den Teilnehmer*innen von § 16i (TaAM). Tabelle 12 bietet einen Vergleich der aus der LCA in 2019 und 2020 resultierenden Cluster. Die Zusammensetzung der meisten Cluster bleibt fast unverändert. Der Cluster der „ostdeutschen ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung" hat in der Größe von 18 Prozent auf 11 Prozent abgenommen, bleibt aber eine wichtige Gruppe von Teilnehmer*innen in § 16i (TaAM). Zusätzlich finden wir für den Typ F (Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken) ein einzelnes Cluster von Frauen im Jahr 2020.

Tabelle 12: Vergleich von Clustern und Typen der Teilnehmenden 2019 und 2020, § 16i (TaAM)

Typ	Cluster 2019	Cluster 2020	Benennung
A	I	I	Ostdeutsche ‚Verlierer*innen' der Wiedervereinigung
B	II	II	Westdeutsche ‚Verlierer*innen' des Strukturwandels
C	III	III	Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren
D	VII	VII	Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne
E	IV	IV	Migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken
F	V, VI	V	Frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken
G		VI	Männer ohne starke sichtbare Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine zusätzliche Analyse zeigt, dass dieser Cluster Eigenschaften von Frauen vereint, die in den Clustern (V, VI) im Jahr 2019 beobachtet wurden, und daher die übergreifende Zusammensetzung von Typ F zwischen den beiden Perioden unverändert bleibt. Schließlich ist, ähnlich wie bei den Ergebnissen der Analyse der Geförderten nach § 16e (EvL), ein neuer Typ – „Männer ohne starke Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt" aufgetreten. In diesem

Cluster sind wenig Frauen (18 Prozent), zwei Drittel sind jünger als 45 und praktisch alle (99 Prozent) haben eine Ausbildung oder höhere Abschluss. Im Einklang mit anderen Clustern von Teilnehmer*innen in § 16i (TaAM) ist die Bindung dieser Gruppe an den Arbeitsmarkt sehr gering. Während dieser neue Typ – „Männer ohne (statistisch erkennbare) starke Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt“ unter den Teilnehmer*innen in § 16i (TaAM) und § 16e (EvL) relativ ähnlich ist, unterscheidet sie das Ausmaß der Bindung an den Arbeitsmarkt.

Das Auftreten eines neuen Clusters von Männern mittleren Alters ohne statistisch erkennbare Barrieren für den Arbeitsmarkteintritt könnte drei Prozesse signalisieren, die sich nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen. Erstens könnte es sein, dass sich die Risikolage unter den Teilnehmendenkohorten im Laufe der Zeit von gut beobachteten Arbeitsmarktbarrieren zu schlecht in den verfügbaren Daten abgebildeten Risiken (Gesundheit, Motivation) verschiebt. Aufgrund relativ kurzer Zeitabstände der Beobachtungen halten wir dies für weniger relevant. Zweitens könnte ein sinkender Teilnehmerzuwachs beider Instrumente über die Zeit hinweg das Modell statistisch schwächen, sodass verschiedene Cluster zu einem zusammengeführt werden, wie im Fall von § 16e (EvL). Drittens könnte es sein, dass das Aufkommen eines neuen Clusters darauf hinweist, dass der Pool potenzieller Antragsteller mit den meisten Schwierigkeiten erschöpft ist und die Findung neuer Teilnehmender sich allmählich auf weniger offenkundig problematische Gruppen verlagert, die dennoch durch große Distanzen zum Arbeitsmarkt gekennzeichnet sind.

3.1.4 Zwischenfazit: Heterogenität und gruppenspezifische Problemkontexte

Insgesamt konnte die bereits in der statistischen Analyse gefundene hohe Heterogenität der Risikolagen und Erwerbsprobleme der Teilnehmenden an den Maßnahmen des Teilhabechancengesetzes durch die qualitativ-biografische Analyse verdeutlicht werden. Besonders bei den älteren Teilnehmenden zeigen sich die Wirtschaftsgeschichte mit Betriebsschließungen und Strukturwandel zusammen mit familienbedingten und persönlichen Schicksalen und gesundheitlichen Einschränkungen als relevant; bei den jüngeren sind es Bildungsarmut, misslingende erwerbs- und bildungsbiografische Übergänge sowie psychosoziale Probleme, die als Faktoren bei der Entstehung und Persistenz von Arbeitslosigkeit wirken. (Alleinerziehende) Mütter und Migrant*innen treffen außerdem auf zusätzliche gruppenspezifische Arbeitsmarktbarrieren. Die Teilnehmenden der beiden Maßnahmen unterscheiden sich nicht nur durch Arbeitslosigkeitsdauer und Arbeitsmarktferne, sondern teils auch durch den individuell-subjektiven Umgang mit biografischen Einschnitten und durch ihre gesundheitlichen und motivationalen Ressourcen. Bei der Fülle an Arbeitsmarktnachteilen stellt sich die Frage, ob diese durch eine geförderte Beschäftigung und begleitendes Coaching in der gegenwärtigen Form langfristig überwunden werden können. Die Teilnehmendentypen die mit soziohistorischen Umbruchprozessen zusammenhängen, der Wiedervereinigung in Ost- und der Rationalisierung in Westdeutschland, verweisen auf die Rolle, die geförderte Beschäftigung in längerfristigen ökonomischen Umbruchprozessen spielen kann. Neue Technologien und neue Herausforderungen wirken unterschiedlich auf verschiedene Gruppen, Kohorten und Generationen am Arbeitsmarkt, sie können Gewinner*innen und Verlierer*innen produzieren, und brauchen selbst in Zeiten geringer Erwerbslosigkeit arbeitsmarkt- und sozialpolitische Flankierung, sei es durch Bildungs- und Qualifikationsprozesse, durch die Chancen auf Erwerbserfahrung, sei es durch die Sicherung von Erwerbsteilhabe durch Förderjobs, wo eine

Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlich ist. Mit der nächsten großen Digitalisierungswelle und der Greening Economy stehen entsprechende Herausforderungen vor der Tür.

Unsere Untersuchung belegt, dass die Teilnehmer*innenprofile von § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) soziodemografisch deutliche Überschneidungen aufweisen. Beide Gruppen passen zum Konzept des Teilhabechancengesetzes, unterstützende Förderbeschäftigung für Leistungsbezieher*innen mit begrenzter Arbeitserfahrung und langen Phasen der Erwerbslosigkeit anzubieten. Dabei stellen wir nur geringfügige, jedoch gleichwohl relevante Unterschiede in Bezug auf das Alter und die Arbeitsmarktbiografie fest. Differenzen im Alter und anderen altersassoziierten Faktoren (z. B. Zeiten der Erwerbslosigkeit) können hauptsächlich durch die vorab festgelegten Zugangskriterien für die Maßnahmen erklärt werden; allerdings decken diese Kriterien nur einen kleinen Teil der Arbeitsmarktferne ab.

Letztlich spiegelt die erhebliche Heterogenität der Teilnehmenden die vielschichtige Natur der Langzeitarbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs. Die heterogene Zielgruppe und ihre individuellen Umstände, gepaart mit mehreren Barrieren für den Arbeitsmarkteintritt, erfordern womöglich eine stärker individuelle oder personalisierte Herangehensweise. In diesem Kontext stellt ein zielgerichtetes, arbeitsplatzbezogenes Coaching, wie es den Teilnehmer*innen beider Instrumente angeboten wird, einen Schritt in die richtige Richtung dar. Dieses Coaching könnten jedoch durch eine intensivere persönliche unterstützende Beratung im Fallmanagement ergänzt werden, die sich mit persönlichen Beschäftigungshindernissen und den damit verbundenen persönlichen Unterstützungsfragen befasst, die angegangen werden müssen – beispielsweise Kinderbetreuung, finanzielle Probleme, Suchtprobleme, Krankheiten, usw. Im Hintergrund stehen letztlich auf Jahoda (1997) zurückgehende Überlegungen von den latenten Funktionen der Erwerbsarbeit, zu denen nicht zuletzt die psychosoziale Stabilisierung, Sozialintegration und Teilhabe der Erwerbstätigen gehören (vgl. Promberger 2008).

Die Analyse der Zusammensetzung der Teilnehmer*innen an der Förderung nach § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) in den Jahren 2019 und 2020 zeigt trotz eines allgemeinen Rückgangs der Teilnehmendenzahl einige beständige Muster. Bemerkenswert sind insbesondere das Erscheinen eines neuen Clusters von Männern mittleren Alters ohne statistisch offensichtliche Hindernisse für den Arbeitsmarkteintritt und ein Rückgang der Anteile der stärksten benachteiligten Gruppen. Es wird jedoch entscheidend sein, die Entwicklung dieser Cluster weiterhin im Auge zu behalten, um sicherzustellen, dass die Instrumente weiterhin effektiv auf die Bedürfnisse ihrer Teilnehmer*innen eingehen. Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der LCA-Analyse, dass es trotz allgemeiner Stabilität deutliche Verschiebungen in der Zusammensetzung der Teilnehmer*innen gibt. Diese Veränderungen sollten in zukünftiger Forschung und in der Ausarbeitung von Arbeitsmarktpolitiken berücksichtigt werden.

Die hier dargestellten Teilnehmendentypen verweisen auf Risiken, Barrieren und Ressourcendefizite, die sich über Erwerbsbeteiligung im Rahmen geförderter Jobs womöglich nicht oder nur teilweise auflösen lassen. Vor diesem Hintergrund wäre zudem zu erwägen, parallel zur Förderbeschäftigung, etwa über das Fallmanagement im SGB II, spezifische Entwicklungsbausteine anzubieten: Bildungs-/bzw. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die auf wenig bildungsaffine Adressat*innen zugeschnitten sind, Gesundheitsförderung, Lotsendienst bei weiteren sozialen Problemen, Förderung von Frauenerwerbstätigkeit und

Mobilitätsförderung, um nur einige zu nennen. Etliche solche Angebote finden sich bereits im Portfolio der Jobcenter, doch ihr qualitativer und quantitativer Ausbau, ihre Zugänglichkeit und Passung zu einem Förderjob wären zu erwägen. Hierdurch wäre – vor allem für Teilnehmende, deren Renteneintritt noch fern ist, eine Verbesserung der Chancen auf reguläre Beschäftigung und eine Verminderung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen.

3.2 Zielgruppenerreichung: Perspektive auf die Geförderten

Die genaue Erreichung der Zielgruppe durch die beiden Förderinstrumente gemäß § 16e und § 16i SGB II ist eine wesentliche Voraussetzung, um die angestrebten arbeitsmarktpolitischen Ziele – insbesondere die Verbesserung der sozialen Teilhabe, der Beschäftigungsfähigkeit sowie der Beschäftigungschancen – zu erreichen. Dieser Abschnitt erörtert zunächst die Erreichung der Zielgruppe gemäß den gesetzlichen Kriterien und im Hinblick auf tatsächliche Beschäftigungschancen. Anschließend wird die Zuordnung von Geförderten zu Arbeitgebern auf Grundlage der Ergebnisse aus persönlichen Interviews mit Maßnahmeteilnehmenden diskutiert.

3.2.1 Erreichung der Zielgruppe nach den Kriterien des Gesetzes

Die Einhaltung der anvisierten Zielgruppe der beiden Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II ist eine maßgebliche Voraussetzung dafür, dass durch ihren Einsatz die verfolgten arbeitsmarktpolitischen Ziele – konkret die Verbesserung der sozialen Teilhabe, der Beschäftigungsfähigkeit sowie der Beschäftigungschancen der Geförderten – erreicht werden können.

Mit den Förderinstrumenten sollen Leistungsberechtigte erreicht werden, die ansonsten nur sehr geringe Chancen auf ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten. Würde diese Zielgruppe verfehlt, und stattdessen Personen gefördert werden, die auch ohne Förderung gute Chancen auf reguläre Beschäftigung hätten, dann könnten die Förderungen nicht im beabsichtigten Ausmaß zur Verbesserung von Erwerbs- und Teilhabechancen beitragen („Creaming-Effekt“). Zudem könnte eine Förderteilnahme Personen mit vergleichsweise guten Erwerbschancen sogar an der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung hindern („Lock-In-Effekt“).

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse zur Selektivität der Zugänge in die Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II zusammengefasst (vgl. auch Bauer et al. 2021). Die Ergebnisse der Analyse der Selektivität der Zugänge in die Förderungen wurden in Kapitel 9 des Zwischenberichts der Evaluation der Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II ausführlich berichtet (Bauer et al. 2021).

Die Zugangsanalysen untersuchen zum einen, inwiefern die gesetzlichen Zugangskriterien für die Förderungen nach § 16i und § 16e SGB II eingehalten werden. Zum anderen wird dargestellt, inwiefern Personen mit Vermittlungshemmnissen, welche nicht explizit in den gesetzlichen Förderkriterien genannt werden, erreicht werden. Die Analysen erfolgen auf Grundlage administrativer Daten für eine Bestandsstichprobe erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zum 31.3.2019 und für Zugänge in die Förderungen im Zeitraum April bis Juli 2019. In Abschnitt 10.7 finden sich ausführliche Informationen zur Datengrundlage und Analysemethode.

Es zeigt sich, dass die gesetzlichen Zugangskriterien für eine Förderung nach § 16i SGB II nahezu ausnahmslos eingehalten werden. Diese sahen eine zusammengefasste Grundsicherungsbezugsdauer von in der Regel mindestens sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre vor. Durch die Einhaltung dieses Zugangskriteriums wird wie beabsichtigt eine besonders arbeitsmarktferne Zielgruppe der Förderung erreicht. Auch für Förderungen nach § 16e SGB II kann für den weit überwiegenden Anteil der Geförderten gezeigt werden, dass die Zugangskriterien eingehalten werden, obwohl eine exakte Bestimmung aufgrund der Datenlage im Falle von § 16e SGB II nicht in allen Fällen möglich ist.

Darüber hinaus zeigt sich, dass ältere Leistungsberechtigte sowie Leistungsberechtigte, die in den letzten sieben Jahren keinerlei Erwerbserfahrung gesammelt haben, unter den § 16i-Geförderten überproportional vertreten sind. Leistungsberechtigte mit diesen weiteren Vermittlungshemmnissen, welche nicht explizit in den gesetzlichen Zugangskriterien aufgeführt sind, werden also durch § 16i SGB II ebenfalls verstärkt gefördert, was zusätzlich zur Erreichung einer besonders arbeitsmarktfernen Zielgruppe beiträgt.

Allerdings zeigt sich, dass Frauen unter den § 16i- und mehr noch unter den § 16e-Geförderten unterrepräsentiert sind. Unterproportional sind auch Geförderte ohne Berufsabschluss sowie ohne deutsche Staatsangehörigkeit unter den Teilnehmenden beider Förderungen vertreten.

Neuere Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass der Frauenanteil bei § 16i-Förderungen sowie der Anteil der Geförderten ohne deutsche Staatsangehörigkeit bei Zugängen in beide Förderungen zwischen 2019 und 2023 leicht gestiegen ist. Allerdings bleiben beide Gruppen, gemessen an ihrem Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, unter den Teilnehmenden deutlich unterrepräsentiert (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, 2020, 2021, 2022, 2023a, 2023b). Den Anteil dieser Gruppen weiter zu erhöhen könnte also ein Ziel für die künftige Gestaltung des Zugangsprozesses sein.

3.2.2 Erreichung der Zielgruppe hinsichtlich tatsächlicher Beschäftigungschancen

In diesem Abschnitt wird die Selektivität der Geförderten nach EvL und TaAM anhand von administrativen Daten analysiert. Anders als im vorangegangenen Abschnitt richtet sich die Perspektive hier nicht auf die Erfüllung der formalen Voraussetzungen für den Zugang in die Förderung (Inzidenz und Dauer der Arbeitslosigkeit beziehungsweise des Leistungsbezugs), sondern auf die tatsächlichen Arbeitsmarktchancen der zu Fördernden. Denn auch unter Langzeitarbeitslosen können Personen sein, die unter bestimmten Bedingungen relativ rasch in ungeförderte Beschäftigung übergehen können und somit keine Förderung benötigen. Eine solche Analyse ist notwendig um zu prüfen, ob tatsächlich – wie vom Gesetzgeber intendiert – arbeitsmarktferne und bei TaAM besonders arbeitsmarktferne Personen gefördert wurden. In beiden Fällen sollten nur solche Personen in der Förderung kommen, deren Arbeitsmarktchancen ohne Förderung deutlich schlechter sind als die der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt.

Um die Selektion der Geförderten zu untersuchen, werden die Quoten in regulärer, also ungeförderter sozialversicherungspflichtiger, Beschäftigung nach 14 Monaten für drei Gruppen an erwerbsfähigen Leistungsberechtigen verglichen. Die erste Gruppe ist eine Stichprobe von allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die zweite Gruppe umfasst grundsätzlich förderberechtigte Personen und die dritte Gruppe besteht aus sogenannten „statistischen

Zwillingen“ der Geförderten (Tabelle 13). Letztere bieten Aufschluss über die Arbeitsmarktchancen, die die Geförderten gehabt hätten, wenn sie nicht in der Förderung gewesen wären. Die „statistischen Zwillinge“ werden dabei stellvertretend für die Geförderten betrachtet, weil sie eine ähnliche Arbeitsmarktnähe aufweisen wie die Geförderten, ohne dass ihre Arbeitsmarktchancen durch die Förderung beeinflusst wurden (Details zur Methodik und der verwendeten Stichprobe vgl. Abschnitt 10.7). Entsprechend der Logik der Förderung im Teilhabechancengesetz sollten die statistischen Zwillinge der Teilnehmenden in beiden Maßnahmen arbeitsmarktferner sein, bzw. eine niedrige Beschäftigungsquote aufweisen, als die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt, besonders bei TaAM.

Tatsächlich zeigt der Vergleich zwischen der mittleren und der linken Spalte in Tabelle 13, dass dies empirisch aber nur für TaAM-Geförderte zu beobachten ist. Des Weiteren werden die Beschäftigungsquoten der statistischen Zwillinge mit den Beschäftigungsquoten von Personen verglichen, welche die Förderkriterien von EvL beziehungsweise TaAM grundsätzlich erfüllen (vgl. rechte Spalte in Tabelle 13). Dieser Vergleich kann die Frage beantworten, inwieweit die Teilnehmenden sich von denjenigen unterscheiden, die die Förderung ebenfalls hätten erhalten können.

Tabelle 13: Anteil der jeweiligen Personengruppe in regulärer Beschäftigung nach 14 Monaten unter Vergleichspersonen (in Prozent)

Leere Zelle	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte insgesamt[a]	Statistische Zwillinge der Geförderten	Grundsätzlich förderfähige Vergleichspersonen[b]
EvL	10,3	10,4	6,4*
TaAM	10,3	4,8*	3,7*

Anmerkung: Unterschiede, die auf dem 1-Prozent-Niveau signifikant sind, sind mit * markiert. a) Ohne erwerbsfähige Leistungsberechtigte in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Stichprobenerziehungszeitpunkt. b) Förderfähige Vergleichspersonen für EvL sind hier definiert als alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die in den letzten fünf Jahren mindestens zwei Jahre arbeitslos gemeldet waren. Für TaAM werden Personen als förderfähig angesehen, die in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre im Leistungsbezug waren und in dieser Zeit weniger als 90 Tage in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung waren.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Zu beachten ist, dass die Förderkriterien für TaAM wie für EvL nur näherungsweise statistisch abgebildet werden können. Bei EvL kann die Dauer der Arbeitslosigkeit, die entscheidend für die Förderfähigkeit ist, nur näherungsweise bestimmt werden. Im Folgenden werden daher Personen als grundsätzlich förderberechtigt betrachtet, wenn sie in den letzten fünf Jahren mindestens zwei Jahre arbeitslos gemeldet waren. Bei TaAM liegt diese Einschränkung daran, dass die maximal zulässige Dauer der vorherigen Beschäftigung im Gesetz nicht präzisiert wurde. Laut Gesetz ist lediglich zu beachten, dass die potenziellen Geförderten „in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt oder selbständig tätig war[en]“. Die Analyse konzentriert sich daher auf Personen, die in den vergangenen sechs Jahren maximal 90 Tage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (Tübbicke/Kasrin 2023).

Der Vergleich zwischen den Beschäftigungsquoten beider Gruppen deutet darauf hin, dass es sich bei den Geförderten um eine statistisch signifikante Positivauswahl handelt („cream-skimming effect“), vor allem bei EvL. Die Befunde bestätigen die qualitativen Ergebnisse zur

Implementation des Teilhabechancengesetzes, die unter anderem im IAB-Forschungsbericht 3/2021 publiziert wurden. Demnach wählten die Jobcenter jenseits der Erfüllung von formalen Kriterien vor allem Personen aus, die als besonders motiviert und zuverlässig galten (Bauer et al. 2021). Jedoch ist die Positivselektion bei EvL größer als bei TaAM (4,4 Prozentpunkte gegenüber 1,1 Prozentpunkte). Die größere Positivselektion bei EvL dürfte, unter anderem, an den breiter angelegten Förderkriterien im Gesetz liegen. Dennoch ist erwähnenswert, dass EvL-Geförderte im Schnitt deutlich schlechtere Arbeitsmarktchancen aufweisen als Personen, die mit dem Eingliederungszuschuss gefördert werden. Somit erreicht EvL – trotz der beschriebenen Positivselektion – eine deutlich arbeitsmarktfernere Zielgruppe als der Eingliederungszuschuss (Tübbicke 2023a). Die geringere Positivselektion der TaAM-Geförderten deutet darauf hin, dass die Maßnahme einen Personenkreis erreicht, der schlechtere Arbeitsmarktchancen aufweist als die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt. Somit scheint TaAM ihre Zielgruppe besser zu erreichen als EvL.

3.2.3 Wie kommen die Geförderten zu welchen Arbeitgebern?

Die Verbindung zwischen geförderten Arbeitskräften und ihren Arbeitgebern ist ein entscheidendes Element der Beschäftigungsförderung. Die Analyse, wie diese Verbindungen entstehen, liefert Einblicke in die Auswahlmechanismen von Beschäftigungsprogrammen. Arbeitgeber reichen von privaten Unternehmen bis hin zu öffentlichen Diensten und gemeinnützigen Organisationen, und die Wege, über die Empfänger*innen zu diesen Arbeitgebern gelangen, sind vielfältig und aufschlussreich. Während einige Empfänger*innen ihre Positionen durch direkte Bewerbungen fanden, ohne sich der Unterstützungsmöglichkeiten bewusst zu sein, spielten in anderen Fällen Jobcenter eine entscheidende Rolle, indem sie auf Unterstützungsoptionen hinwiesen und aktive Vermittlungen anboten. Die individuellen Berichte der Teilnehmer*innen enthüllen verschiedene Wege zur geförderten Beschäftigung, die Licht auf die Praktiken der Arbeitsförderung und den Auswahlprozess werfen.

Die qualitativ interviewten Maßnahmeteilnehmenden begannen die geförderte Beschäftigung größtenteils 2019, in manchen Fällen 2020 und in einem Fall 2021. Die Arbeitgeber werden unterschieden in privatwirtschaftlich, öffentlicher Dienst und gemeinnützig (Beschäftigungsträger sowie Vereine und Verbände). In zwei Fällen wurde die Förderung von (privatwirtschaftlichen) Betrieben initiiert, bei denen sich die später Geförderten beworben hatten, ohne von der Fördermöglichkeit zu wissen. In einem Fall hatte der Geförderte über die Medien vom Teilhabechancengesetz erfahren und wandte sich mit dem Wunsch der Teilnahme und einer Arbeitsstelle an das Jobcenter. Bei den meisten Fällen ging die Initiative jedoch von den Jobcentern aus, die die Maßnahmeteilnehmenden auf die Fördermöglichkeit aufmerksam machten. Hierbei beschrieben die Geförderten drei unterschiedliche Zugangswege zu den geförderten Beschäftigungen.

Bei der ersten Gruppe war der Zugang in die Maßnahme eigentlich ein Übergang aus einer anderen vorhergehenden Maßnahme, einer geförderten oder geringfügigen Beschäftigung zu TaAM oder EvL. Diese Geförderten waren bereits vor Übergang in die Maßnahme bei demselben Betrieb beschäftigt, entweder über das „Bundesprogramm Soziale Teilhabe“, eine Arbeitsgelegenheit/einen Ein-Euro-Job, ein Praktikum oder einen Minijob/450-Euro-Job. So berichtet Henriette Pfeiffer (TaAM) „Ich war fast fünf Jahre da. Nun muss ich aber dazu sagen: Ich

bin von der einen Maßnahme in die andere Maßnahme gerutscht.“ Bei TaAM handelte es sich dabei ausschließlich um Beschäftigungen bei gemeinnützigen Betrieben, bei EvL um Beschäftigungen in einem privatwirtschaftlichen Betrieb und im öffentlichen Dienst.

Die zweite Gruppe der Geförderten wurde von Mitarbeiter*innen der Jobcenter direkt in die geförderten Beschäftigungen vermittelt. Oft wurden dabei die Qualifikation oder Berufserfahrung der Geförderten berücksichtigt, in einigen Fällen aber auch persönliche Vorlieben oder Hobbies. „Die Arbeitsberaterin kennt ja auch meine Vorgeschichte und das ich auch gerne so multikulti, also dass mir das überhaupt nichts macht. Im Gegenteil. Deshalb ist sie wahrscheinlich auf mich aufmerksam geworden.“, vermutet Gisela Bennani (EvL), ausgebildete Kauffrau, die in einem Lebensmittelspezialitätengeschäft im Verkauf beschäftigt war. Oft mussten die Maßnahmenteilnehmenden keine Bewerbungen für diese Stellen schreiben, sondern vereinbarten direkt ein Vorstellungsgespräch oder Probearbeiten in den Betrieben. Manche Geförderten konnten zwischen mehreren Beschäftigungen auswählen. Dabei spielten die Arbeitszeiten oder das Arbeitsklima eine entscheidende Rolle. So erinnerte sich Herr Stein (EvL), dass er eine Stelle ablehnte, als ihm der Arbeitgeber bei der Gehaltsverhandlung unsympathisch erschien: „Weil er auch direkt so gesagt hat: Hey, du bist auf mich angewiesen. Du musst jetzt funktionieren. Dann habe ich direkt gesagt: Hey – im Vorstellungsgespräch – so an mich heranzutreten, da hat man dann auch nicht wirklich viel Lust, in die Firma einzusteigen.“ Ein Teil der Geförderten fand ihre Beschäftigung über bestehende Netzwerke oder zufällige Begegnungen. Beispielsweise konnte Kristin Hoffmann (TaAM) eine vermittelte Stelle als Reinigungskraft wegen ihrer schweren Allergien nicht antreten, traf beim Vorstellungsgespräch aber zufällig auf eine Mitarbeiterin, die sie von einer Weiterbildung kannte und die ihr einige Monate später eine geförderte Beschäftigung in ihrem Ausbildungsberuf anbot. Auf Herrn Schuster wurde ein Sachbearbeiter aufmerksam, weil er vor dem Jobcenter ein Produkt konsumierte, was zu einem Arbeitgeber mit entsprechendem Verkauf passte. Andere, wie Frau Vogel (TaAM), hatten keine Auswahlmöglichkeiten und brauchten mehrere Anläufe bis zur Einstellung: „Ja, die [Vermittlerin] hat mir dann da immer wieder auch einmal Adressen gegeben zu vermitteln. Und letztlich war dann die Firma [Firmenname] die einzige, die dann bereit war, das einmal auszuprobieren.“ Während Frau Vogel die Einstellung als große Chance sah, empfanden andere Geförderte die Maßnahmenteilnahme und Stellenvermittlung als „angeordnet“. Herr Pietsch sagte: „Ich durfte nicht entscheiden“. Unter Androhung von Sanktionen („30 Prozent und all so ein Spaß“) habe er seinen Ein-Euro-Job verlassen und eine geförderte Beschäftigung bei einem anderen Betrieb antreten müssen. Sofern Arbeitgeber und geförderte Person zustimmten, kam es oft bereits kurz nach dem Vorstellungsgespräch oder Probearbeiten zur Einstellung. Bei dieser Gruppe sind alle Betriebsarten vertreten. Bei gemeinnützigen Betrieben wurden neben den interviewten Geförderten häufig weitere Personen über TaAM vermittelt.

Die Geförderten der dritten Gruppe waren von Jobcentermitarbeiter*innen oder Coach*innen auf die Fördermöglichkeit aufmerksam gemacht worden und hatten sich ihre Beschäftigung selbst gesucht. Einige nahmen an einem Bewerbungscoaching teil, bewarben sich auf ausgeschriebene Stellen und kommunizierten die Fördermöglichkeit im Bewerbungsanschreiben oder im Vorstellungsgespräch, wie Hans Bergmüller (EvL) erklärte: „[...] und wir sollen da nur mal einen Zusatz, das haben sie uns gesagt, wie man das macht beim [Bildungsträger], und da soll man

mitschicken, dass es für uns da eventuell eine Förderung gibt. Und so hat sich das dann entwickelt.“ Einzelne Geförderte wurden sogar von ihren Jobcoach*innen zum Bewerbungsgespräch begleitet. Andere, wie Herr Engel (EvL), nutzten ihre eigenen Netzwerke „Ich habe dann gesagt: Ich suche mir lieber etwas selbst und informiere [das Jobcenter] dann. Und ja, so war das. Und danach haben sie gesagt, wenn ich im Gespräch mit den Leuten bin oder dem Arbeitgeber, kann ich denen auch anbieten, dass (überlegt) ich oder das Arbeitsamt etwas übernimmt, an Kosten. Förderung.“ Diese dritte Gruppe von Förderzugängen in unserem Sample mündete ausschließlich in privatwirtschaftliche Betriebe.

Neben Bewerbungstraining erhielt ein Teil der interviewten Geförderten eine fachliche Weiterbildung oder eine Finanzierung des Führerscheins. Mit der Förderung und in manchen Fällen neuen Qualifikationsnachweisen, wurden manche Geförderte von Betrieben zum Vorstellungsgespräch eingeladen, die ihre Bewerbungen zuvor mehrfach abgelehnt hatten.

3.2.4 Zwischenfazit

Die vorgelegte Analyse zeigt, dass im Allgemeinen beide Förderinstrumente ihre Zielgruppen erreicht haben, wie sie durch die rechtlichen Kriterien definiert sind. Allerdings bleiben Frauen und Personen ohne berufliche Qualifikationen oder deutsche Staatsangehörigkeit im Vergleich zu den potenziellen Teilnehmern in beiden Förderinstrumenten unterrepräsentiert. Diese Ergebnisse deuten auf eine mögliche positive Auswahl von Teilnehmern hin, die sich auch in verbesserten Beschäftigungschancen für die Teilnehmer*innen im Vergleich zu nicht-Teilnehmer*innen zeigt. Diese Art der Selektion ist keineswegs einzigartig für die Förderinstrumente des THCG und wurde bereits in früheren Studien (z. B. Gottschall et al. 2022) festgestellt. Dennoch ist die Positivselektion der Geförderten kleiner als dies zum Beispiel beim Eingliederungszuschuss der Fall ist (vgl. Tübbicke 2023a).

Die Erhöhung der Beteiligung von unterrepräsentierten Gruppen könnte – und sollte unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten – ein zukünftiges Ziel der Politik sein. Dies könnte teilweise durch gezielte Bemühungen der Jobcenter oder Coach*innen erreicht werden. Auch könnte ein stärkerer Schwerpunkt auf Politiken der positiven Diskriminierung, die die Beteiligung von Frauen, Migranten und Personen mit niedriger Bildung fördern, durch monetäre und nicht-monetäre Anreize die Repräsentation dieser Gruppen erhöhen. Eine solche Strategie könnte potentielle Geförderte dazu anregen, selbstständig einen passenden Arbeitgeber zu suchen.

3.3 Zielgruppenerreichung: Perspektive auf den Arbeitgeber

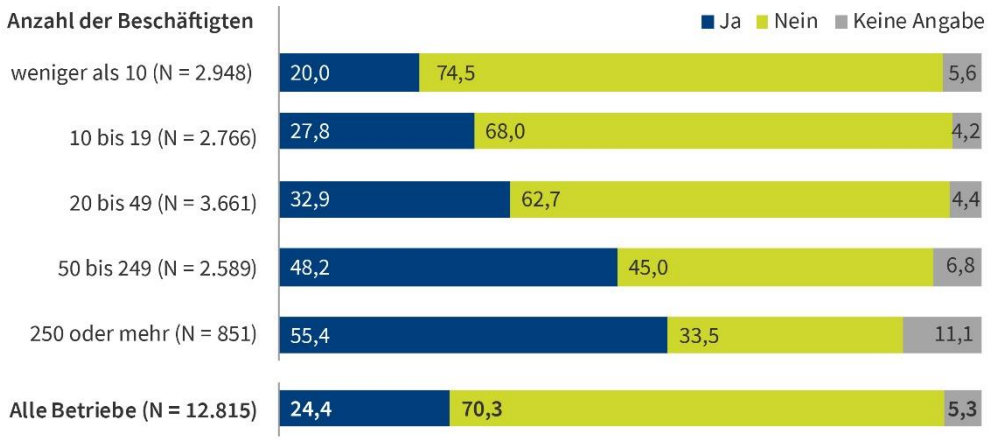
Das Teilhabechancengesetz verbindet drei arbeitsmarktpolitische Akteure: Langzeitarbeitslose, Jobcenter und – anders als manch andere Maßnahmen – Arbeitgeber, die bereit sind, Langzeitarbeitslose zu beschäftigen, und dafür mit Lohnkostenzuschüssen entschädigt werden. Während die Rolle der Jobcenter im Kapitel 2 diskutiert wurde, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit der entscheidenden Rolle, die die Arbeitgeber und Betriebe in den Förderjobs des THCG spielen. Denn ohne deren Bereitschaft, langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte einzustellen, würde der Förderansatz ins Leere laufen; die damit verfolgten arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen würden verfehlt. Eine für die Evaluation des Gesetzes wichtige Frage ist daher, in welchem Umfang Arbeitgeber Kenntnis von dieser Fördermöglichkeit haben (Abschnitt 3.3.1), in welchem Umfang und welchen Kontexten sie solche Förderungen in Anspruch nehmen

(Abschnitt 3.3.2) und was für Gründe für Nutzung oder Nicht-Nutzung aus ihrer Sicht relevant sind (Abschnitt 3.3.3). Im Folgenden wird zunächst genauer aufgeschlüsselt, inwieweit die Betriebe die Instrumente des Teilhabechancengesetzes kennen und nutzen. Die Daten entstammen der IAB-Stellenerhebung, einer quartalsweise durchgeführten Betriebsbefragung zu offenen Stellen und zur Stellenbesetzung (vgl. Bossler et al. 2020) sowie der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“.

3.3.1 Bekanntheit des Teilhabechancengesetzes

Das Teilhabechancengesetz und die beiden damit geschaffenen Förderinstrumente EvL und TaAM, das zeigt die IAB-Stellenerhebung, sind rund einem Viertel aller Betriebe in Deutschland bekannt (Abbildung 11). Die Bekanntheit nimmt dabei mit steigender Betriebsgröße zu. Unter den Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten kennen lediglich 20 Prozent die Instrumente, bei Großbetrieben mit 250 und mehr Beschäftigten sind es immerhin gut 55 Prozent.

Abbildung 11: Bekanntheit des Teilhabechancengesetzes zur Förderung der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in Betrieben nach Größe
Angaben der Betrieben, Anteile in Prozent



Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: IAB Stellenerhebung, IV Quartal 2021, hochgerechnete Angaben (vorläufige Hochrechnung).

Neben der Betriebsgröße variiert die Bekanntheit des Teilhabechancengesetzes auch mit dem Wirtschaftszweig. Einen überdurchschnittlichen Bekanntheitsgrad haben die Instrumente vor allem im Wirtschaftszweig „Bildung, Gesundheit und Soziales“ mit 32 Prozent und in der „Öffentlichen Verwaltung“ mit 56 Prozent (ohne Abbildung).

Es ist aus verschiedenen Gründen allerdings nicht ganz klar, wie aussagekräftig diese Werte sind. Referenzwerte für vergleichbare arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind spärlich, doch ohne sie lässt sich nicht sagen, ob die für das Teilhabechancengesetz erhobenen Werte für eine hohe oder eher niedrige Bekanntheit unter den Betrieben sprechen. Dies zu wissen, ist jedoch relevant bei der Entscheidung, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Bekanntheit zu erhöhen.

In früheren Wellen der IAB-Stellenerhebung wurden die Bekanntheitswerte für die SGB II-Arbeitsgelegenheiten, umgangssprachlich häufig als Ein-Euro-Jobs bezeichnet, sowie für den

zwischen 2007 und 2012 existierenden Beschäftigungszuschuss (vormals § 16i SGB II) erhoben. Deren Bekanntheitswerte fallen dabei mit 30 Prozent beziehungsweise 56 Prozent höher aus (diese Angaben sind dem IAB-Forschungsbericht 2/2007 und einem 2021 von mehreren Instituten verfassten Abschlussbericht zur Evaluation des Beschäftigungszuschusses entnommen).

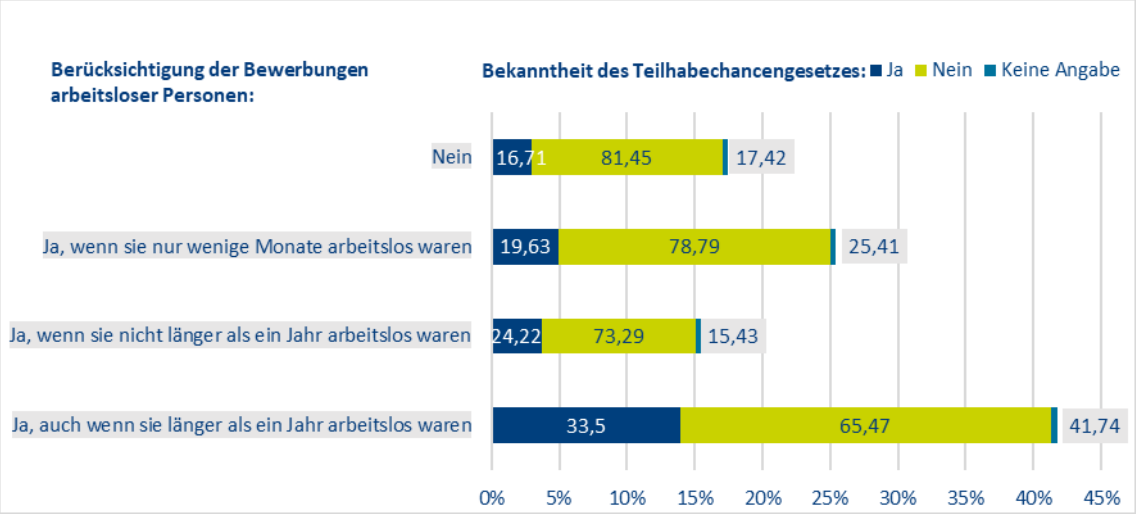
Die für diese beiden Instrumente ermittelten Werte eignen sich allerdings nur bedingt als Referenz für die Bekanntheit des Teilhabechancengesetzes. So wurde die Bekanntheit der Arbeitsgelegenheiten bislang nur im Einführungsjahr der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfragt, und die Mehrheit der Betriebe hat die Frage zudem nicht beantwortet. Im Falle des Beschäftigungszuschusses dagegen gibt es Gründe für die Annahme, dass es auf Seiten der Betriebe zu Verwechslungen mit anderen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung gekommen ist. Die ermittelten Bekanntheitswerte sind daher, wie die Autor*innen jenes Abschlussberichts (ISG/IAB/RWI 2011) selbst einräumen, „mit Vorsicht“ (ebd.: 229) zu interpretieren.

Auch beim Teilhabechancengesetz ist davon auszugehen, dass die knapp 13.000 befragten Betriebe die Instrumente teils mit anderen Fördermaßnahmen von Arbeitsagenturen oder Jobcentern verwechselt haben. Dieser Schluss ist naheliegend, da die in der Stellenerhebung befragten Betriebe deutlich häufiger angeben, die Instrumente des Teilhabechancengesetzes genutzt zu haben, als dies aus den administrativen Betriebsdaten des IAB hervorgeht. Ein denkbarer Grund für die Verwechslung könnte sein, dass die bis 2018 existierenden Förderprogramme des Bundes – „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ – identische beziehungsweise nahezu identische Namen trugen wie deren Nachfolgeinstrumente.

Ungeachtet dessen weisen beide Datenquellen vergleichbare Ergebnisse hinsichtlich wichtiger Strukturmerkmale auf. So haben Schiele, Tübbicke und Wolff (2022) gezeigt, dass vor allem größere Betriebe die Lohnkostenförderung des Teilhabechancengesetzes in Anspruch nehmen. Dies deckt sich mit den Befunden aus der IAB-Stellenerhebung, denen zufolge eher größere Betriebe die Instrumente kennen. Gleiches gilt für die Bekanntheit nach Wirtschaftszweig. Auch in dieser Hinsicht ähneln sich die Befunde beider Studien.

Neben der Betriebsgröße und dem Wirtschaftszweig unterscheidet sich die Bekanntheit der Instrumente auch danach, ob Betriebe bei der Besetzung offener Stellen (Langzeit-)Arbeitslose in Betracht ziehen oder nicht (Abbildung 12). Nur knapp 17 Prozent der Betriebe, die arbeitslose Bewerber*innen grundsätzlich nicht bei der Stellenbesetzung berücksichtigen, kennen die Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes. Bei Betrieben, die Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von wenigen Monaten beziehungsweise weniger als einem Jahr berücksichtigen, sind es mit 19,6 beziehungsweise 24,2 Prozent etwas mehr.

Abbildung 12: Berücksichtigung von Bewerbungen arbeitsloser Personen in Betrieben nach Bekanntheit der Teilhabechancengesetzes zur Förderung der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser
Angaben der Betrieben (N = 12.815), Anteile in Prozent



Anmerkung: Eigene Berechnungen. Lesebeispiel: 17,4 Prozent der Betriebe berücksichtigen keine arbeitslosen Bewerber*innen. In dieser Gruppe kennen 16,7 Prozent das Teilhabechancengesetz.
Quelle: IAB Stellenerhebung, IV Quartal 2021, hochgerechnete Angaben (vorläufige Hochrechnung).

Das Wissen um die beiden Lohnkostenzuschüsse des Teilhabechancengesetzes ist, wenig überraschend, am meisten bei jenen Betrieben verbreitet, die auch Bewerbungen von Personen berücksichtigen, die bereits mehr als zwölf Monate keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgegangen sind. Hier liegt der Anteil bei 33,5 Prozent. Diese Betriebe dürften bereits in der Vergangenheit nicht selten Kontakte zur Arbeitsagentur oder zum Jobcenter gehabt haben und daher deren Förder- und Unterstützungsangebote eher kennen. Bei Betrieben wiederum, die nach eigenen Angaben bisher keine (Langzeit-)Arbeitslosen berücksichtigen, könnte eine gezieltere Bewerbung der Instrumente dazu beitragen, künftig auch Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben.

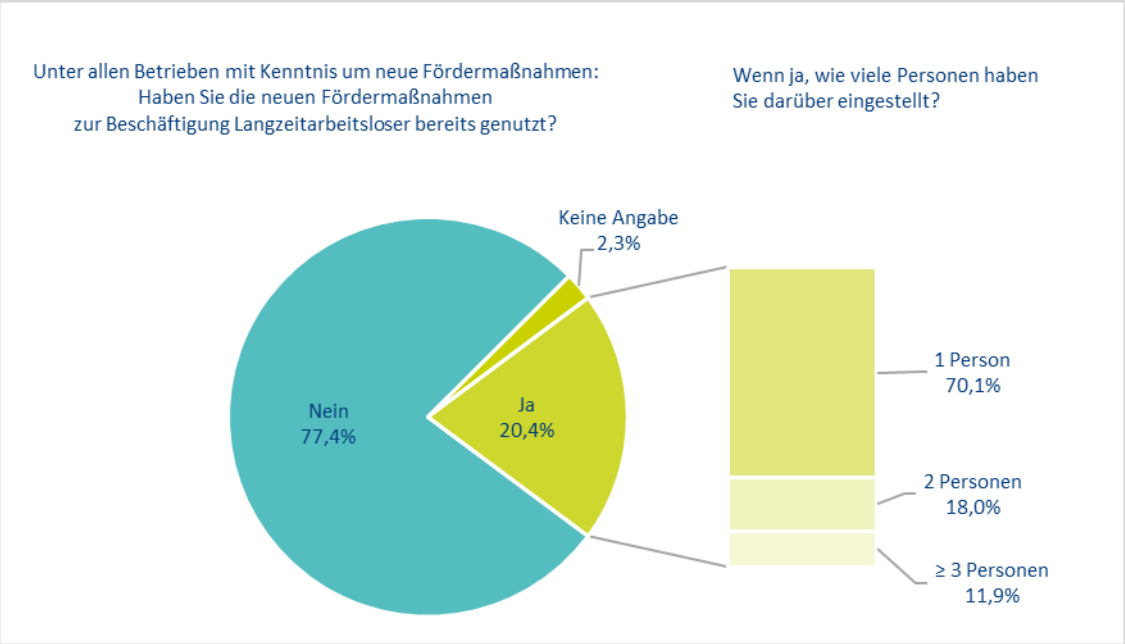
3.3.2 Nutzung des Teilhabechancengesetzes

Rund 20 Prozent aller Betriebe, die die Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes kennen, gaben an, diese zum Zeitpunkt der Befragung Ende 2021 bereits genutzt zu haben (Abbildung 13). Erwartungsgemäß ist unter den größeren Betrieben, die die Lohnkostenförderung zur Einstellung langzeitarbeitsloser Menschen kennen, der Anteil derer, die die Fördermöglichkeiten auch bereits genutzt haben, größer als der entsprechende Anteil unter den kleineren Betrieben.

Dieses Ergebnis deckt sich, wie oben bereits erwähnt, mit den Analysen von Schiele, Tübbicke und Wolff (2022). Ihren Auswertungen zufolge liegt die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten in den Förderbetrieben bei gut 78 im Falle des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und bei 89 für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Bei den Betrieben ohne Förderung sind es hingegen lediglich durchschnittlich 14,5 Beschäftigte.

Abbildung 13: Betriebliche Nutzung der neuen Förderinstrumente des Teilhabechancengesetzes und Zahl der darüber eingestellten Personen

Angaben von Betrieben mit Kenntnis der Fördermaßnahmen (N = 4.668), Anteile in Prozent



Anmerkung: Eigene Berechnungen. Lesebeispiel: 20,4 Prozent der befragten Betriebe geben an, die Lohnkostenförderung des Teilhabechancengesetzes genutzt zu haben. Davon haben 70,1 Prozent jeweils eine Person eingestellt.

Quelle: IAB Stellenerhebung, IV Quartal 2021, hochgerechnete Angaben (vorläufige Hochrechnung).

Zudem zeigt sich, dass die große Mehrheit der gut 20 Prozent der Betriebe, die diese Instrumente nutzen, nach eigenen Angaben nur eine geförderte Person beschäftigt. Umgekehrt hat weniger als jeder dritte dieser Betriebe zwei oder mehr Personen über diese Förderung eingestellt.

Auf die Frage nach einer zukünftig geplanten Nutzung antworten knapp 5 Prozent der Betriebe, denen die Instrumente bekannt sind, diese in den kommenden zwölf Monaten in Anspruch nehmen zu wollen. 51,5 Prozent planen dies nicht, rund 44 Prozent sind noch unentschieden (nicht als Abbildung dargestellt).

Von den Betrieben, die die Fördermöglichkeiten bereits genutzt haben, plant mit rund 15 Prozent ein deutlich größerer Anteil eine erneute Inanspruchnahme. Knapp 41 Prozent haben hingegen nicht vor, die Fördermöglichkeiten in den nächsten zwölf Monaten erneut zu nutzen. Knapp 44 Prozent sind in dieser Frage noch unentschieden.

Gefragt nach den Gründen, aufgrund derer sie die Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes nicht nutzen, nennen die Betriebe mit Abstand am häufigsten das Fehlen passender Arbeitsplätze sowie fehlenden Personalbedarf (ohne Abbildung). Letzteres geben vor allem kleinere Betriebe besonders häufig an. Eher nachrangige Hinderungsgründe sind dagegen die bürokratischen Anforderungen des Antragsverfahrens, die mangelnde finanzielle Attraktivität der Förderung sowie schlechte Erfahrungen mit solchen Förderinstrumenten in der Vergangenheit.

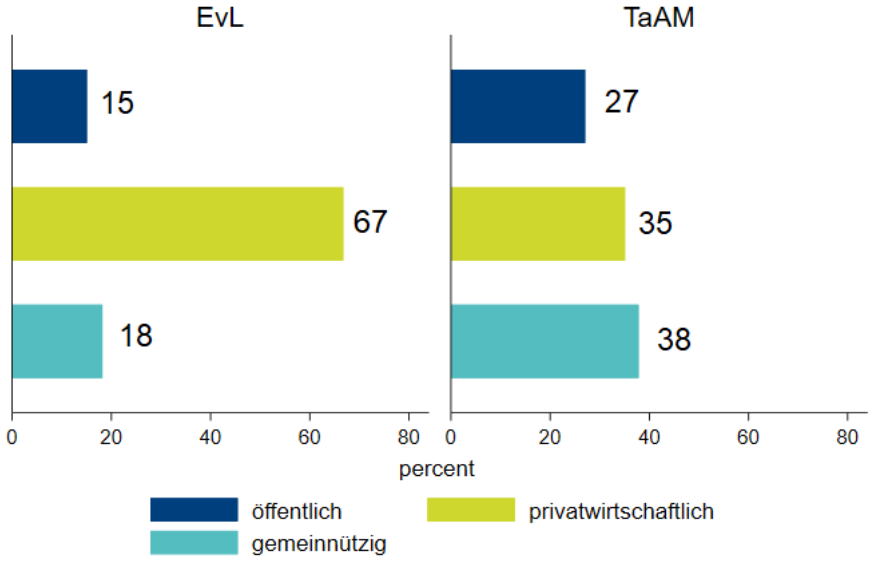
3.3.3 Arbeitgebertypen, Branchen und Tätigkeiten der Geförderten

Im Unterschied zu vielen früheren Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung sind die seit 2019 verfügbaren Instrumente zudem nicht auf gemeinnützige und öffentliche Arbeitgeber begrenzt, sondern stehen auch privatwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung. Insgesamt sollen die vergleichsweise attraktiven Förderkonditionen der beiden Instrumente die Betriebe motivieren, verstärkt auch solche Personen einzustellen, die in den vergangenen Jahren keiner Erwerbsarbeit nachgegangen sind. Den Geförderten wiederum soll auf diese Weise der – ansonsten voraussichtlich versperrte – Zugang zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und den darüber vermittelten sozialen Teilhabemöglichkeiten eröffnet werden. Die im Betrieb gesammelten Erfahrungen, Kenntnisse und Fertigkeiten sollen zudem ihre Beschäftigungsfähigkeit stärken und ihnen somit bei der Aufnahme einer ungeförderten Anschlussbeschäftigung helfen. In diesem Abschnitt besteht die relevante Frage darin, wie sich die Geförderten auf Sektoren, Arbeitgebertypen und Branchen verteilen.

Bestimmte arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen finden bei spezialisierten Trägern statt – z. B. bei Weiterbildungseinrichtungen. Andere, Probearbeit oder Praktika, häufig direkt bei den Betrieben der privaten Wirtschaft; wiederum andere – etwa die ABM und SAM des AFG, oder die AGH des SGB II – sind so angelegt, dass sie der privaten Wirtschaft möglichst wenig Konkurrenz machen, so dass sie vor allem bei Beschäftigungsförderbetrieben oder in der Sozialwirtschaft Einsatz finden. Die Förderjobs des THCG sind in dieser Hinsicht offen: Sie sind beschäftigungsförmig und generieren Lohnkostenzuschüsse für die Arbeitgeber, doch es ist gleich, ob dies bei privaten, öffentlichen oder Arbeitgebern des dritten Sektors stattfindet. Unter Expert*innen gelten Förderjobs bei privaten Arbeitgebern als besonders marktnah, während insbesondere bei spezialisierten Arbeitgebern im dritten Sektor oder öffentlichen Dienst mehr sozial- und erwerbspädagogische Kompetenzen zum Umgang mit Langzeitarbeitslosen und deren Arbeitsmarktbarrieren vorliegen können. Verschiedene ältere Untersuchungen (etwa zu AGH) weisen darauf hin, dass diese Auffassung nicht unrealistisch ist, zumindest wurden für privaten und öffentlichen Sektor unterschiedliche Übergangswahrscheinlichkeiten aus betriebsbasierten Fördermaßnahmen berichtet (Wolff/Stephan 2013). Vor dem Hintergrund dieser Diskussion stehen die folgenden Analysen.

Zunächst wird die Verteilung der Geförderten nach Arbeitgebertyp und Branche präsentiert. Dafür wird die Welle 1 der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ für die EvL- sowie die TaAM-Teilnehmenden ausgewertet. Die Befragung enthält Information über den Arbeitgebertyp der Geförderten, und ob deren Arbeitgeber dem öffentlichen, privaten oder gemeinnützigen Bereich zuzuordnen ist. Abbildung 14 zeigt die Verteilung der TaAM- und EvL-Geförderten nach Arbeitgebertyp. Dabei ist auffällig, dass zwei Drittel der EvL-Geförderten in privatwirtschaftlichen Betrieben tätig sind. Bei TaAM-Geförderten machen privatwirtschaftliche Arbeitgeber hingegen nur rund ein Drittel aller Arbeitgeber aus. Auf der anderen Seite sind sowohl öffentliche als auch gemeinnützige Arbeitgeber bei TaAM-Geförderten jeweils rund doppelt so häufig wie bei EvL-Geförderten zu finden. Alle Unterschiede zwischen EvL- und TaAM-Geförderten in der Verteilung nach Arbeitgebertyp sind dabei signifikant. Die Unterschiede bei den Arbeitgebertypen der beiden Fördergruppen geht auf die größere Arbeitsmarktnähe von EvL-Geförderten relativ zu TaAM-Geförderten zurück.

Abbildung 14: Verteilung der Geförderten nach Arbeitgebertyp (Anteile in Prozent)



Anmerkung: Eigene Berechnungen.

Quelle: Erste Welle der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, hochgerechnete Angaben (zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation). © IAB

Bei der Altersverteilung der EvL-Geförderten ist erwähnenswert, dass ein signifikant kleinerer Anteil der unter 39-Jährigen in gemeinnützigen Betrieben arbeitet als in privatwirtschaftlichen Betrieben. Bei TaAM-Geförderten zeigt sich hingegen durchgängig eine ähnliche Altersverteilung. Hier ist der Anteil der ältesten Gruppe der Geförderten bei allen Arbeitgebertypen signifikant höher als die jüngeren Altersgruppen (Tabelle 14) – was nicht wundert, da die Zugangskriterien von TaAM alterskorreliert sind. Bezüglich des Geschlechts gibt es nennenswerte Unterschiede nur bei TaAM-Geförderten. Hier ist der Anteil von Männern im öffentlichen Sektor mit 30 Prozent signifikant höher als von Frauen mit 21,9 Prozent. Im gemeinnützigen Sektor hingegen ist der Anteil an Frauen mit 46,6 Prozent signifikant höher als an Männern mit 31,1 Prozent. Bei der regionalen Verteilung der Arbeitgebertypen (Ost/West) sowie nach Ausbildungsabschluss der dort beschäftigten Geförderten (mit/ohne) konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden.

Tabelle 14: Altersgruppenverteilung nach Arbeitgebertyp (Anteile in Prozent)

EVL	Öffentlich	Privatwirtschaftlich	Gemeinnützig
Alter: <= 39J.	38	35	19
Alter: 40-49J.	18	30	36
Alter: >= 50J	44	35	45

TaAM	Öffentlich	Privatwirtschaftlich	Gemeinnützig
Alter: <= 39J.	18	21	17
Alter: 40-49J.	26	33	26
Alter: >= 50J	55	46	57

Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: Erste Welle der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, hochgerechnete Angaben (zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation). © IAB

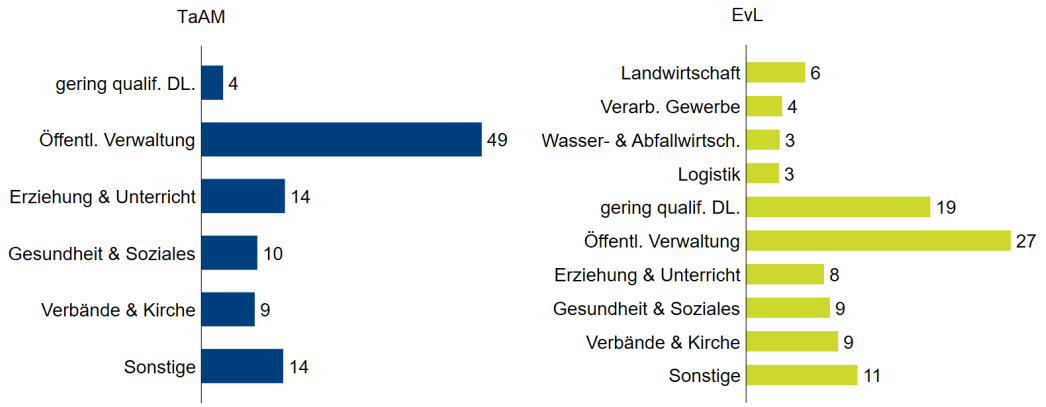
Im Folgenden soll aufgeschlüsselt werden, welche Wirtschaftszweige sich hinter den öffentlichen, privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Sektoren verbergen. Eine Beschreibung der Förderbetriebsmerkmale, insbesondere der Wirtschaftssektoren der Förderbetriebe, ist bei Schiele et al. (2022) zu finden. Zur Erstellung der hier vorgestellten Analyse wurden die oben verwendeten Befragungsdaten mit administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit verknüpft. Abbildung 15 zeigt die Wirtschaftszweige der geförderten Beschäftigungen aus dem öffentlichen Sektor, aufgeteilt nach den beiden Förderinstrumenten TaAM und EvL. Dabei wurden, wie auch in Abbildung 16 und Abbildung 17 , nur Wirtschaftszweige, die mindestens vier Prozent in der Gesamtheit aller geförderten Beschäftigungen ausmachen, explizit dargestellt. Alle Wirtschaftszweige mit weniger als drei Prozent wurden unter der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

Der größte Unterschied in der Verteilung der Wirtschaftszweige im öffentlichen Sektor liegt bei Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Abbildung 15). Während EvL-Geförderte des öffentlichen Sektors in 27 Prozent aller Fälle in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, ist dies bei 49 Prozent der TaAM-Geförderten der Fall. Des Weiteren treten auch im Wirtschaftszweig der gering qualifizierten Dienstleistungen erhebliche Unterschiede auf. Während diese bei TaAM-Förderberufen nur vier Prozent ausmachen, entsprechen Tätigkeiten dieser Art 19 Prozent der EvL-Förderberufe. Zuletzt sei noch auf den Unterschied in der Häufigkeit von Berufen aus dem Wirtschaftszweig Erziehung und Unterricht hingewiesen. Berufe aus diesem Wirtschaftszweig treten mit 14 Prozent fast doppelt so häufig unter TaAM-geförderten Tätigkeiten auf als mit 8 Prozent unter EvL-geförderten Tätigkeiten.

Bei der Verteilung der Wirtschaftszweige aus dem privatwirtschaftlichen Bereich in Abbildung 16 sind Berufe aus den Wirtschaftszweigen des verarbeiteten Gewerbes, Baugewerbe und Handel bei EvL-Geförderten jeweils häufiger vertreten als dies bei TaAM-Geförderten der Fall ist. Auf der anderen Seite treten Tätigkeiten aus den Bereichen Erziehung und Unterricht nur bei TaAM-Geförderten in nennenswerten Umfang auf. Generell lässt sich erkennen, dass sich die Verteilungen der Wirtschaftszweige zwischen TaAM und EvL im Bereich der privatwirtschaftlichen

geförderten Beschäftigungen weniger stark unterscheiden als dies bei Tätigkeiten aus dem öffentlichen Bereich der Fall ist. So sind sowohl bei TaAM als auch bei EvL die drei häufigsten Sektoren Handel, gering qualifizierte Tätigkeiten sowie Baugewerbe. Dabei macht die Summe dieser drei Sektoren 45 Prozent der TaAM-Geförderten und 52 Prozent der EvL-Geförderten aus.

Abbildung 15: Wirtschaftszweige - Öffentlicher Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent)



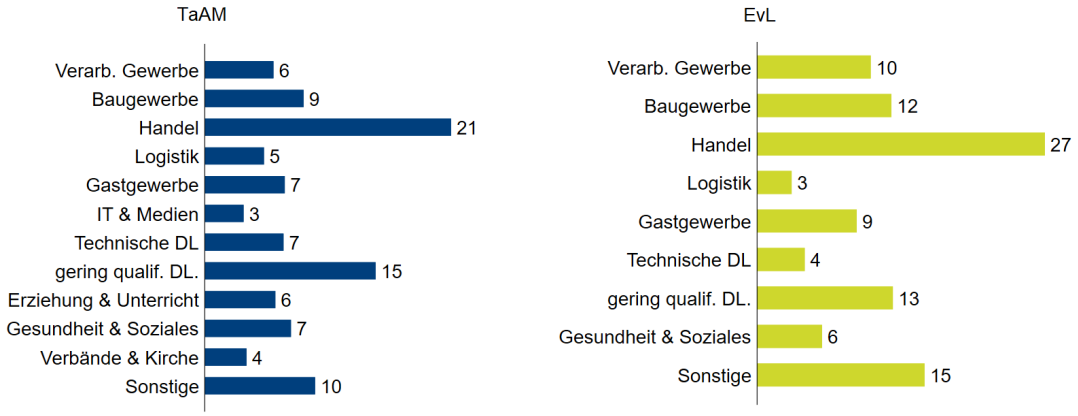
Anmerkung: Eigene Berechnungen. Die Kategorie „gering qualifizierte Dienstleistungen“ lässt sich nicht als eigenständiger Sektor im eigentlichen Sinne betrachten. Vielmehr handelt es sich um eine Zusammenstellung verschiedener Dienstleistungsbranchen mit einem relativ hohen Anteil an gering qualifizierten Beschäftigten. Die drei am häufigsten vertretenen Sektoren in dieser Kategorie, die zusammen mehr als 50 Prozent ausmachen, sind: Garten- und Landschaftsbau, Allgemeine Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste.

Quelle: Erste Welle der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, hochgerechnete Angaben (zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verknüpft mit administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). © IAB

Bei Tätigkeiten aus dem gemeinnützigen Bereich in Abbildung 17 sind die Unterschiede in der Verteilung der geförderten Tätigkeiten über die Wirtschaftszweige relativ gering. Der größte erkennbare Unterschied ist bei Tätigkeiten aus dem Gastgewerbe zu erkennen, welche bei EvL-Geförderten sieben Prozent ausmachen, während Tätigkeiten aus diesem Bereich nicht in nennenswerten Umfang bei TaAM-Geförderten des gemeinnützigen Sektors auftreten. Generell soll erwähnt werden, dass sowohl bei TaAM als auch bei EvL rund die Hälfte der im gemeinnützigen Bereich Geförderten in dem Wirtschaftszeig Gesundheit und Soziales eingesetzt werden.

Die größten Unterschiede zwischen TaAM- und EvL-Geförderten treten bei Tätigkeiten im öffentlichen Bereich auf: TaAM-Geförderte arbeiten erheblich häufiger in der öffentlichen Verwaltung als dies bei EvL-Geförderten der Fall ist. Bei Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich sind sowohl bei TaAM als auch bei EvL vor allem Berufe aus dem Wirtschaftszweig „Gesundheit und Soziales“ mit knapp der Hälfte aller geförderten Tätigkeiten dominant. Hier muss jedoch beachtet werden, dass TaAM-Geförderte mehr als doppelt so häufig bei gemeinnützigen Arbeitgebern eingesetzt werden (vgl. Abbildung 15). Bei geförderten Tätigkeiten im privatwirtschaftlichen Bereich sind sowohl bei TaAM- als auch bei EvL-Geförderten rund die Hälfte aller Tätigkeiten aus den Wirtschaftszweigen Handel, gering qualifizierte Dienstleistungen sowie dem Baugewerbe. Auch hier ist zu beachten, dass EvL-Geförderte rund doppelt so häufig im privatwirtschaftlichen Sektor arbeiten.

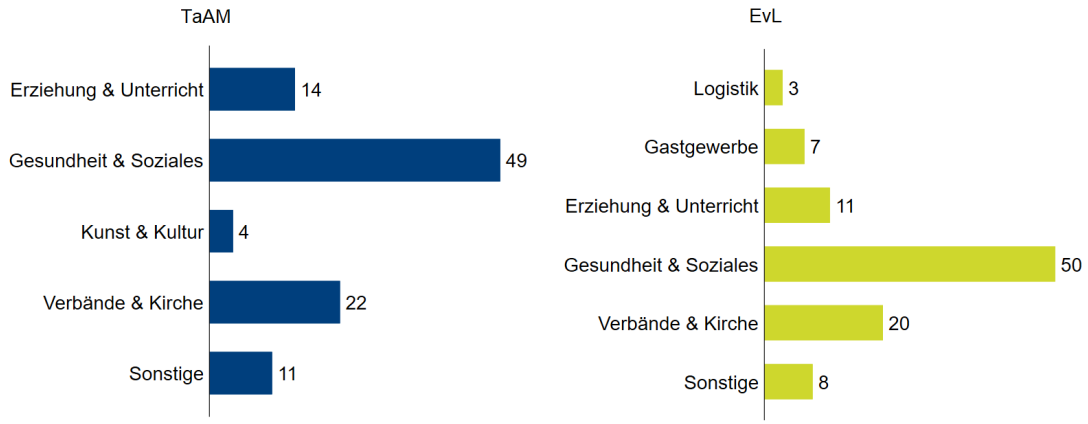
Abbildung 16: Wirtschaftszweige - Privatwirtschaftlicher Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent)



Anmerkung: Eigene Berechnungen. Die Kategorie „gering qualifizierte Dienstleistungen“ lässt sich nicht als eigenständiger Sektor im eigentlichen Sinne betrachten. Vielmehr handelt es sich um eine Zusammenstellung verschiedener Dienstleistungsbranchen mit einem relativ hohen Anteil an geringqualifizierten Beschäftigten. Die drei am häufigsten vertretenen Sektoren in dieser Kategorie, die zusammen mehr als 50 Prozent ausmachen, sind: Garten- und Landschaftsbau, Allgemeine Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste.

Quelle: Erste Welle der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, hochgerechnete Angaben (zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verknüpft mit administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). © IAB

Abbildung 17: Wirtschaftszweige - Gemeinnütziger Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent)



Anmerkung: Eigene Berechnungen. Die Kategorie „gering qualifizierte Dienstleistungen“ lässt sich nicht als eigenständiger Sektor im eigentlichen Sinne betrachten. Vielmehr handelt es sich um eine Zusammenstellung verschiedener Dienstleistungen, die niedrig qualifiziert sind. Die drei am häufigsten vertretenen Sektoren in dieser Kategorie, die zusammen mehr als 50 Prozent ausmachen, sind: Garten- und Landschaftsbau, Allgemeine Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste.

Quelle: Erste Welle der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, hochgerechnete Angaben (zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verknüpft mit administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). © IAB

Die Verteilung der geförderten Beschäftigten ist dabei von dem Geschlecht der Geförderten abhängig. Sowohl EvL- als auch TaAM-geförderte Frauen sind häufiger im Gastgewerbe sowie in dem Sektor Gesundheit und Soziales aufzufinden. Männer beider Förderinstrumente sind hingegen häufiger in den Bereichen gering qualifizierten Dienstleistung sowie dem Baugewerbe beschäftigt. Während die Geschlechterverteilung von EvL-Geförderten in der öffentlichen Verwaltung in etwa gleich ist, besteht bei TaAM-Geförderten mit 17 Prozent Männern im Vergleich zu 7 Prozent Frauen in der öffentlichen Verwaltung eine Überproportion an Männern.

3.3.4 Zwischenfazit

Das Teilhabechancengesetz und die mit ihm geschaffenen Fördermöglichkeiten sind Ende 2021, und damit fast drei Jahre nach deren Einführung, rund einem Viertel aller Betriebe in Deutschland bekannt. Der in der Befragung ermittelte Bekanntheitsgrad ist aus verschiedenen Gründen nur bedingt aussagekräftig. Da beide Instrumente privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offenstehen wie öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern, dürfte die Bekanntheit gleichwohl bei beiden Fördermöglichkeiten noch ausbaufähig sein – und damit zumindest potenziell auch die Inanspruchnahme durch die Betriebe. Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe, die die Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes – wie andere Fördermöglichkeiten – vergleichsweise selten kennen und nutzen.

Mit zunehmender Betriebsgröße steigt auch die Bekanntheit der Instrumente. Das deckt sich mit anderen Befunden der IAB-Evaluation des Teilhabechancengesetzes, denen zufolge die Förderbetriebe im Durchschnitt deutlich mehr Beschäftigte haben. Zusätzlich lässt sich festhalten, dass TaAM-Geförderte häufiger als EvL-Geförderte bei öffentlichen Arbeitgebern in der Verwaltung, sowie bei gemeinnützigen Arbeitgebern des Sektors Gesundheit und Soziales beschäftigt werden. EvL-Geförderte arbeiten hingegen rund doppelt so häufig im privatwirtschaftlichen Bereich. Diese Unterschiede spiegeln dabei die größere Arbeitsmarktnähe der EvL-Geförderten bzw. die größere Distanz zum Arbeitsmarkt der TaAM-Geförderten wieder, sowie die Marktnähe der Aufgabenzuschnitte und Anforderungsprofile und entsprechenden Erwartungen der privaten Arbeitgeber. Die Geschlechterverteilung auf die verschiedenen Sektoren zeigt hingegen bekannte gesellschaftliche Muster, welche sich größtenteils mit unterschiedlichen Rollenbildern sowie Präferenzen von Männern und Frauen erklären lassen (z. B. Gottschall 2010; Gottschall et al. 2022; Pfau-Effinger 2023; Offe/Hinrichs 1977). Hervorzuheben ist ebenfalls, dass die Bekanntheit auch mit der Bereitschaft der Betriebe variiert, arbeitslose beziehungsweise langzeitarbeitslose Bewerberinnen und Bewerber bei Neueinstellungen zu berücksichtigen. Mit anderen Worten: Betriebe, die grundsätzlich auch Langzeitarbeitslose bei der Stellenbesetzung berücksichtigen, kennen die Instrumente des Teilhabechancengesetzes häufiger.

Es ist notwendig, die Bekanntheit der Förderinstrumente des Teilhabechancengesetzes weiter zu erhöhen, insbesondere in kleineren Betrieben. Dies könnte durch gezielte Informationskampagnen oder Schulungsinitiativen erreicht werden, um sicherzustellen, dass mehr Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe – von den verfügbaren Fördermöglichkeiten wissen und diese nutzen können. Die Unterschiede in der Inanspruchnahme der Förderinstrumente zwischen verschiedenen Sektoren und Geschlechtern weisen auf die Notwendigkeit hin, die Instrumente so anzupassen, dass sie die spezifischen Bedürfnisse und Präferenzen verschiedener Zielgruppen besser berücksichtigen. Dies könnte durch eine stärkere Differenzierung der Angebote oder durch gezielte Anreize für bestimmte Sektoren oder Gruppen erreicht werden.

3.4 Zahl, Entwicklung und Gründe vorzeitiger Austritte

Aus sozialpolitischer Sicht ist es wichtig, dass Förderinstrumente nicht einfach nur passende Teilnehmende finden, sondern dass die Teilnehmenden auch bis zum vorgesehenen Ende in der Maßnahme verbleiben. Denn in der Regel sind mit Maßnahmen auch bestimmte

Entwicklungsziele verbunden, deren Erreichen einen Maßnahmeerfolg darstellt; insbesondere dann, wenn der entsprechende erwerbsbiografische Übergang davon zeitlich entkoppelt ist. Das Nachholen eines Ausbildungsabschlusses etwa erfordert eine bestimmte Zeit, beinhaltet eine Prüfung und erzeugt ein Zertifikat; sofern letzteres gelingt, kann die Maßnahme als erfolgreich für den Teilnehmenden betrachtet werden. Allerdings gibt es gerade im Feld der Förderbeschäftigung Maßnahmen, bei denen Teilnahme und Verbleib selbst den Erfolg darstellen. So hat sich in den Debatten um das Teilhabechancengesetz ein doppelter Ansatz gezeigt: Die Förderjobs sollten einerseits direkt auf die Teilnehmenden sozial stabilisierend und teilhabesichernd wirken – etwa durch betriebliche Sozialintegration, sinnvolle Tätigkeit und einen wirtschaftliche Teilhabe ermöglichenden Lohn, sollen andererseits aber auch Beschäftigungsfähigkeit verbessern und das Stigma der Langzeitarbeitslosigkeit abbauen, um tatsächlich Übergänge in ungeförderte Beschäftigung und die damit verbundene Verbesserung der Teilhabe zu ermöglichen. Je nach Lage und Entwicklung der Teilnehmenden und der entsprechenden Arbeitsmärkte sind die Maßnahmen des THCG polyvalent: z. B. ein Teilnehmer erreicht soziale Stabilität und verbessertes Teilhabeempfinden, bleibt aber auf dem ersten Arbeitsmarkt chancenlos, eine andere Teilnehmerin der gleichen Maßnahme beim gleichen Arbeitgeber und ähnlicher Tätigkeit kann hingegen ihre Lage und Fähigkeiten so entwickeln, dass sie erfolgreich in ungeförderte Beschäftigung beim Förder- oder einem anderen Arbeitgeber übergeht. Da der Erfolg einer Jobsuche zeitlich und substantiell nicht im Voraus zu planen ist, kann es in Fällen wie dem zweiten auch dazu kommen, dass ein Übergang in ungeförderte Beschäftigung bereits während der Laufzeit der Maßnahme stattfindet, und in den Daten als vorzeitiges Maßnahmeende gebucht wird. Auch andere Konstellationen können zu vorzeitigem Maßnahmeende führen – wie die folgenden Ausführungen zeigen. Zunächst wird der Verbleib in der Förderung betrachtet (Abschnitt 3.4.1), anschließend die Frage, wie viele Betroffene beim vorzeitigen Verlassen des Instruments in reguläre Beschäftigung wechseln oder im Leistungsbezug bleiben (Abschnitt 3.4.2), zuletzt, welche Formen, Gründe und Kontextfaktoren bei vorzeitigen Förderabbrüchen eine Rolle spielen (Abschnitt 3.4.3).

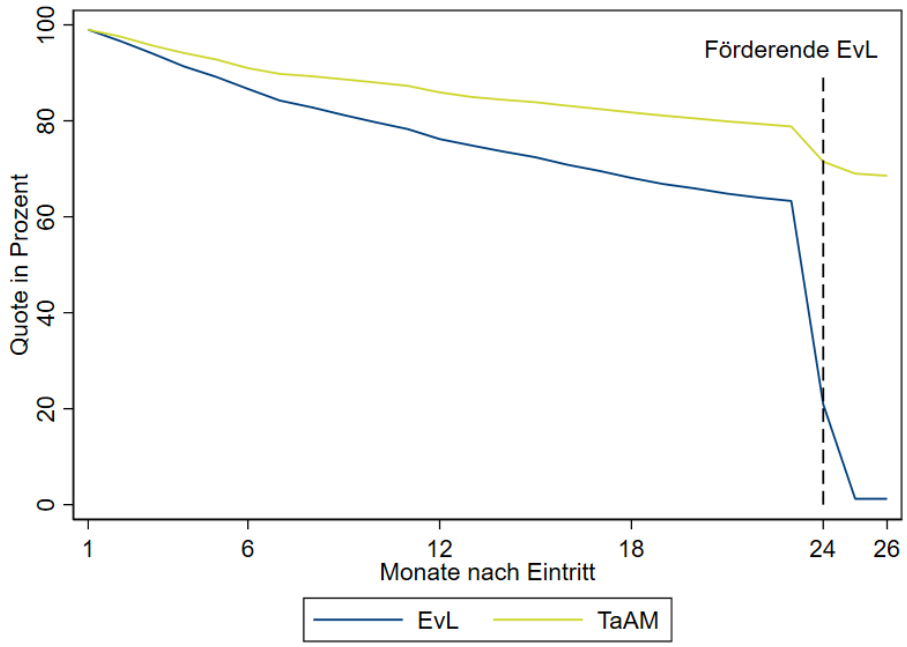
3.4.1 Verbleib in der Maßnahme: Förderquoten über die Zeit

Die Angemessenheit und Passung von Fördermaßnahmen hängt auf komplexe Weise mit der Verbleibsdauer der Geförderten zusammen. So kann die Maßnahmenteilnahme regulär beendet werden, wenn die Maßnahme als Ganzes oder die individuelle Teilnahme zeitlich befristet ist. Ein vorzeitiges Ende der Maßnahmenteilnahme hingegen findet hingegen in der Regel statt, wenn eine Erwerbsaufnahme vor Abschluss der Maßnahme gelingt, aber auch wenn Maßnahme und teilnehmende Person, Geförderte und Förderbetrieb, oder Förderbetrieb und Maßnahme nicht zusammenpassen. Ebenso können Krankheit, Renteneintritt, Beendigung der Armutslage oder andere unvorhergesehene Ereignisse auf Seite der Person ein vorzeitiges Ende der Maßnahmenteilnahme bedingen. Gleichwohl lassen sich vorsichtige Aussagen über den Erfolg einer Maßnahme mit Verbleibsanalysen, Untersuchungen der Folgezustände und Vergleichen mit anderen, ähnlichen Förderungen, treffen, die eine Gesamtevaluation anreichern können.

Abbildung 18 zeigt den Anteil der THCG-Geförderten, die nach einem bis 26 Monaten nach Eintritt in die Förderung weiterhin in der jeweiligen Förderung sind. Grundlage für diese Betrachtung sind administrative Daten für eine Stichprobe an Zugängen in die Förderung in den Monaten Mai bis Oktober 2019 (Details zur verwendeten Stichprobe vgl. Abschnitt 7.1). Die Abbildung zeigt,

dass für beide Maßnahmen die Teilnahmequoten über die Zeit abnehmen. 23 Monate nach Eintritt in die Förderung – also kurz vor Förderende für EvL – befindet sich der Großteil der Teilnehmenden beider Maßnahmen weiterhin in der Förderung. Dennoch zeigt die Abbildung, dass die Teilnahmequoten bei EvL-Geförderten deutlich schneller über die Zeit abnehmen als für TaAM-Geförderte. So sind nach 23 Monaten noch etwa 63 Prozent weiterhin in EvL-geförderter Beschäftigung. Anders ausgedrückt beenden damit ungefähr 37 Prozent der ursprünglich mit EvL Geförderten die Förderung vorzeitig. Etwa 79 Prozent der ursprünglich Geförderten sind nach 23 Monaten noch in der TaAM-Maßnahme.

Abbildung 18: Teilnahmequoten über die Zeit, in Prozent



Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: Administrative Daten (IEB, LHG). © IAB

Nach Ablauf der EvL-Förderdauer von 24 Monate sinken die Teilnahmequoten bei ehemals EvL-Geförderten auf nahe null. Bei TaAM ist der Rückgang weniger drastisch: Nach 26 Monaten sind immer noch etwa 69 Prozent in TaAM-geförderter Beschäftigung. Die hohen Verbleibsquoten in der TaAM-Förderung sind u. a. dadurch bedingt, dass der Stichprobenanteil derjenigen mit einer ursprünglich geplanten Förderdauer von weniger als zwei Jahren mit etwa 12 Prozent relativ klein ist: Knapp 29 Prozent weisen eine ursprünglich geplante Dauer von genau 2 Jahren auf, etwa 59 Prozent über zwei Jahre. Um zu berechnen, welcher Anteil von TaAM-Geförderten die Förderung vorzeitig beendet, wird der Anteil an Geförderten ermittelt, die sich zum Ende der jeweiligen geplanten Förderdauer nicht mehr in der Förderung befinden. Über alle geplanten Förderdauern hinweg, d. h. bis zu 26 Monate nach Eintritt, betrifft dies knapp 18 Prozent der TaAM-Geförderten.

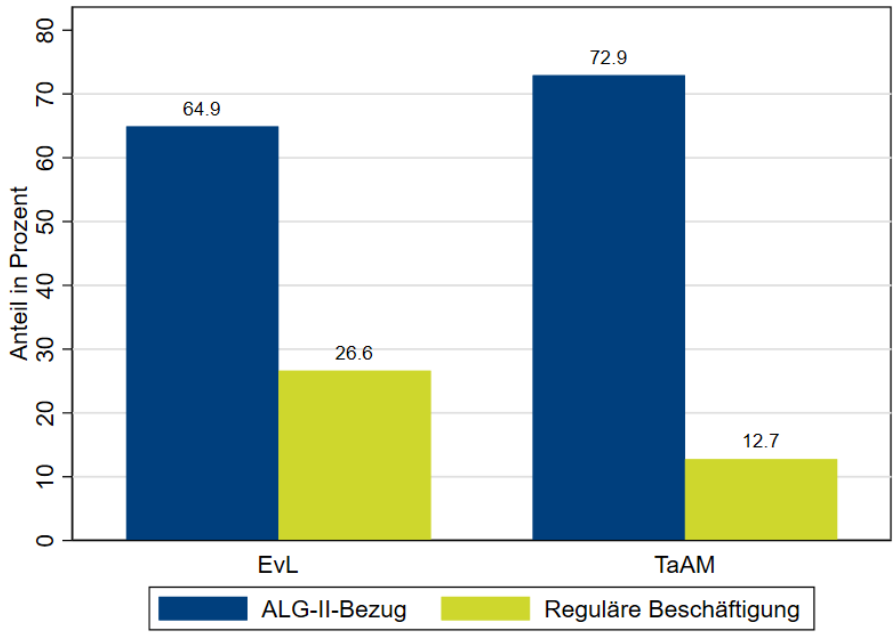
Vorsichtig ist anzunehmen, dass die unterschiedliche Entwicklung der Teilnahmequoten bis einschließlich 23 Monate nach Eintritt in die Förderung vor allem auf die höhere Arbeitsmarktnähe der EvL-Geförderten gegenüber den TaAM-Geförderten zurückgeht (vgl.

Kapitel 3.1.1). Der Rückgang der Teilnahmequoten kurz vor dem 24. Monat bei beiden Maßnahmen hängt allerdings wohl eher mit administrativen Einschnitten in der Förderung zusammen: EvL ist ohnehin auf 24 Monate befristet, weshalb die Teilnahmequote bereits kurz vor dem Eintritt des Förderendes stark abfällt. Auch bei TaAM zeigt sich kurz vor dem 24. Monat nochmal ein deutlicher Rückgang des Verbleibs in der Förderung. Er ist zwar deutlich kleiner als bei EVL, beträgt aber immerhin rund 5 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 18). Es ist nicht auszuschließen und durch Fallbeispiele aus dem qualitativen Untersuchungsteil belegt, dass es sich dabei um von vorneherein nur auf zwei Jahre angelegte Verträge oder um betriebsbedingte Kündigungen handelt, die auf das Einsetzen der Förderdegression nach zwei Jahren terminiert sind. Kosten- bzw. Budgetgesichtspunkte der Betriebe bzw. der Jobcenter können den Hintergrund dafür darstellen.

3.4.2 Erwerbsstatus von ehemaligen Geförderten mit vorzeitigem Förderende

Ein vorzeitiger Austritt aus der Förderung muss nicht zwingend negativ zu bewerten sein. So wäre es möglich, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten durch die Förderung soweit verbessert hat, dass eine Förderung nicht mehr nötig ist und ein Arbeitsmarktübergang gelingt. Andererseits könnten vorzeitige Austritte aus der Förderung auf eine Unter- bzw. Überforderung von Geförderten, und damit auf eine sub-optimale Selektion von Personen in die Förderung, hindeuten. Erste Hinweise diesbezüglich kann die Analyse von Beschäftigungs- und Leistungsbezugsquoten von Personen, die die Förderung vorzeitig beendet haben, liefern. Zu diesem Zweck zeigt Abbildung 19 Quoten in regulärer, also ungeförderter sozialversicherungspflichtiger, Beschäftigung und Leistungsbezugsquoten von Personen mit vorzeitigem Förderende.

Abbildung 19: Beschäftigungs- und Leistungsbezugsquote nach 26 Monaten für Personen mit vorzeitigem Förderende, in Prozent



Anmerkung: Eigene Berechnungen.
Quelle: Administrative Daten (IEB, LHG). © IAB

Auffallend ist hier, dass Personen, die eine EvL-Förderung vorzeitig beendet haben, eine deutlich höhere Quote in regulärer Beschäftigung aufweisen als ehemals TaAM-Geförderte mit einer vorzeitigen Beendigung der Förderung. Unter den Personen mit vorzeitigem Förderende sind knapp 27 Prozent der ehemals EvL-Geförderten und knapp 13 Prozent der ehemals TaAM-Geförderten nach 26 Monaten in regulärer Beschäftigung. Auch hinsichtlich der Leistungsbezugsquoten stehen ehemals EvL-Geförderte besser da als Personen mit vorzeitigem Förderende auf Seiten der TaAM-Geförderten. Nichtsdestotrotz bezieht der Großteil der ehemaligen Geförderten mit vorzeitigem Förderungsende nach 26 Monaten Leistungen des SGB II.

Letztendlich bleibt die Interpretation der präsentierten Zahlen schwierig, da über die Beweggründe hinter einem vorzeitigen Förderende auf Basis von administrativen Daten nur spekuliert werden kann. Weitere Erkenntnisse über die Gründe von vorzeitigen Förderaustritten liefern standardisierte Befragungsdaten bzw. Evidenz aus qualitativen Interviews.

3.4.3 Entwicklung und Gründe vorzeitiger Förderbeendigungen

Auf Basis der ersten beiden Befragungswellen der quantitativen Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ widmen sich die nachfolgenden Ausführungen der Analyse vorzeitiger Förderbeendigungen der EvL- und TaAM-Geförderten. Als Geförderte mit einem vorzeitigen Förderende werden diejenigen ehemaligen Geförderten[6] zusammengefasst, die zum Zeitpunkt der Befragung die Förderung beendet haben, nicht vom Förderbetrieb ungefördert weiterbeschäftigt werden und noch nicht die Förderhöchstdauer der jeweiligen Förderart erreicht haben. Zunächst werden die verschiedenen Formen bzw. Wege, die zu einer Beendigung der Förderung führen, dargestellt. Hiernach werden die Gründe, die zu einem vorzeitigen Förderende führen, genauer untersucht. Abschließend wird ausgewertet, welche Einflussfaktoren das Eintreten eines vorzeitigen Förderendes befördern bzw. verhindern.

Eine Förderhöchstdauer von zwei Jahren (EvL) oder fünf Jahren (TaAM) garantiert nicht zwangsläufig, dass Geförderte über die gesamte Anspruchszeit einer Beschäftigung im Rahmen der Förderung nachgehen. Insbesondere in der Anfangszeit kann es aus unterschiedlichen Gründen zu einem Abbruch der Förderung kommen. Im Rahmen der Panelbefragung wurden ehemalige Geförderte zunächst nach der Form der Förderbeendigung befragt. Über 80 Prozent der ehemaligen Geförderten gaben in der ersten Befragungswelle an, dass die Förderung vorzeitig abgebrochen wurde, d. h. die Förderung wurde vor Erreichen der Förderhöchstdauer und vor dem Arbeitsvertragsende beendet (Tabelle 15).

Lediglich 6 Prozent (4 Prozent) der ehemaligen EvL-Geförderten (TaAM-Geförderten) waren bereits zum ersten Befragungszeitpunkt von den Förderbetrieben ungefördert übernommen worden. Die restlichen ehemaligen Geförderten gaben an, dass mit dem Auslaufen ihres Arbeitsvertrages keine Verlängerung der geförderten Beschäftigung einherging. Dieses empirische Bild ändert sich wesentlich für Befragte, die in der ersten Befragungswelle noch in der Förderung waren, bis zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle ihre Förderung aber bereits beendet hatten. Etwa die Hälfte dieser ehemaligen EvL-Geförderten und ein Fünftel dieser TaAM-Geförderten geben an, dass sie bei dem Förderbetrieb ungefördert weiterbeschäftigt werden. Die

[6] Um ehemalige Geförderte handelt es sich dann, wenn Befragte zum Interviewzeitpunkt angeben, dass sie sich nicht mehr in der Förderung befinden.

Anteilswerte an vorzeitigen Förderbeendigungen der ehemaligen Geförderten sinkt in der zweiten Befragungswelle stark. Unter den TaAM-Geförderten haben dennoch fast die Hälfte der ehemaligen Geförderten die Förderung vorzeitig beendet und bei etwa einem Drittel wurde der Arbeitsvertrag nicht verlängert, obwohl die Förderhöchstdauer zum Befragungszeitpunkt nicht erreicht war.

Tabelle 15: Formen der Förderbeendigungen nach Förderart und Befragungswellen
Angaben in Prozent der ehemaligen Geförderten

Form der Förderbeendigung	EvL		TaAM	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
Vorzeitiger Abbruch	82,08	29,71	88,61	46,95
Vertragsende	11,86	21,02	7,18	32,47
Ungefördert weiterbeschäftigt	6,06	49,27	4,21	20,58
Beobachtungen (Anzahl)	**396**	**366**	**442**	**326**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5).
Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“, eigene Berechnungen. © IAB

Gründe, die zur Beendigung einer Förderung führen, können sehr verschieden sein und von betrieblichen, persönlichen und institutionellen Gegebenheiten abhängend stark variieren. Im Folgenden begrenzen sich die Auswertungen auf diejenigen Geförderten, deren Förderung vorzeitig endete. Da die Angaben auf der Panelbefragung basieren, können lediglich die Gründe aus der Sicht der Befragten dargestellt werden. In beiden Befragungswellen gaben die Geförderten am häufigsten an, dass die Förderung aufgrund unpassender Arbeitsbedingungen, gesundheitlicher Gründe oder Konflikten am Arbeitsplatz vorzeitig beendet wurde (Tabelle 16).

Unter der Nennung „unpassende Arbeitsbedingungen“ wurden mehrere Beweggründe subsummiert. Hierzu gehören die Überforderung oder Unterforderung durch die Tätigkeit, ungünstige Arbeitszeiten, eine unregelmäßige Bezahlung und die Einschätzung der Geförderten, dass die Tätigkeit nicht den eigenen Erwartungen und Vorstellungen entsprach. Die Angaben der Befragten zeigen, dass TaAM-Geförderte im Vergleich zu EvL-Geförderten häufiger gesundheitliche Gründe für ein vorzeitiges Förderende angaben. Konflikte am Arbeitsplatz wurden von den Geförderten in beiden Förderarten in der zweiten Befragungswelle seltener als Grund für ein vorzeitiges Förderende genannt. Familiäre Gründe spielten in beiden Förderarten eine eher untergeordnete Rolle für ein vorzeitiges Förderende.

Tabelle 16: Gründe des Förderendes nach Förderart und Befragungswellen
Angaben in Prozent der ehemaligen Geförderten mit vorzeitigem Förderende

Gründe des Förderendes	EvL		TaAM	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
Unpassende Arbeitsbedingungen	49,97	44,24	54,75	53,43
Gesundheitliche Gründe	39,75	31,38	51,68	47,48
Arbeitsplatzkonflikte	36,17	28,93	53,21	25,83
Familiäre Gründe	16,36	11,81	13,14	9,11
Sonstige Gründe	20,50	24,86	11,05	14,03
Beobachtungen (Anzahl)	**367**	**219**	**421**	**258**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Bei der Angabe der Gründe des Förderendes waren Mehrfachnennungen möglich.
Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“, eigene Berechnungen. © IAB

3.4.4 Einflussfaktoren für ein vorzeitiges Förderende

Die persönlichen Eigenschaften und Lebensbedingungen der Geförderten sowie die Arbeitsbedingungen und betrieblichen Eigenheiten der Förderbetriebe können das Eintreten eines vorzeitigen Förderendes beeinflussen. Mit Hilfe von Probit-Schätzungen soll im Folgenden untersucht werden, welche Faktoren sich auf die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Förderendes auswirken. Die verwendeten Einflussfaktoren können allgemein in fünf Gruppen eingeteilt werden: demographische Merkmale, sozioökonomische Merkmale, Merkmale der Erwerbstätigkeit, Merkmale des Förderbetriebs und Merkmale der Arbeitsqualität in der geförderten Beschäftigung. Für beide Förderarten werden jeweils zwei Auswertungen vorgenommen, wobei das Vorliegen eines vorzeitigen Förderendes immer zum Interviewzeitpunkt der jeweiligen Befragungswelle gemessen wird. Dem Umstand, dass ein Förderende bereits vor dem Interviewzeitpunkt eingetreten sein könnte, wird man in den Auswertungen gerecht, indem der Interviewzeitpunkt und der zeitliche Abstand zwischen dem Förderbeginn und dem Interviewzeitpunkt in den Probit-Schätzungen berücksichtigt werden. Da sich die Schätzkoeffizienten aus Probit-Schätzungen einer inhaltlichen Interpretation entziehen, werden für alle Einflussfaktoren in den Schätzungen die durchschnittlichen partiellen Effekte ausgegeben.

Die erste Auswertung bezieht sich auf die Rückmeldung eines vorzeitigen Förderendes zum Interviewzeitpunkt der ersten Befragungswelle. Im Durchschnitt lag der Interviewzeitpunkt bei den EvL-Geförderten (TaAM-Geförderten) etwa 14,1 Monate (14,9 Monate) nach dem Förderbeginn. Die Ergebnisse zeigen für die EvL-Förderung, dass ostdeutsche Geförderte eine um 11,5 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit für ein vorzeitiges Förderende aufweisen als westdeutsche Geförderte (Tabelle 17). Zudem haben EvL-Geförderte in Partnerschaft und mit einem minderjährigen Kind im Haushalt eine um 7,6 Prozentpunkte geringere vorzeitige Beendigungswahrscheinlichkeit als EvL-Geförderte aus Single-Haushalten. Ein ähnlicher Effekt kann auch für die TaAM-Geförderten beobachtet werden. In beiden Förderarten zeigen Geförderte mit einer schweren Vorerkrankung, die bereits vor Förderbeginn attestiert wurde,

eine höhere Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Förderendes. Unter den EvL-Geförderten führen ein höherer Ausbildungsabschluss, ein höheres Anforderungsniveau und ein größerer Förderbetrieb zu einer Senkung der vorzeitigen Beendigungswahrscheinlichkeit, während unter den TaAM-Geförderten diese Merkmale einen weniger ausgeprägten Einfluss auf ein vorzeitiges Förderende haben. Des Weiteren spielen das Geschlecht und der Migrationshintergrund der Geförderten in beiden Förderarten keine Rolle für das vorzeitige Eintreten eines Förderendes.

Tabelle 17: Einflussfaktoren auf ein vorzeitiges Förderende

Angaben sind durchschnittliche partielle Effekte (Prozentpunkteangaben in Dezimalnotation)

	EvL		TaAM	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
Altersgruppen (Ref.: 25-35 Jahre)				
36 - 46 Jahre	-0,0043 (0,0374)	0,0232 (0,0629)	-0,0705 (0,0429)	-0,0605 (0,0484)
47 - 65 Jahre	0,0096 (0,0425)	-0,0906 (0,0701)	-0,1174** (0,0467)	-0,1000* (0,0523)
Geschlecht (Ref.: Mann)				
Frau	-0,0057 (0,0301)	0,0093 (0,0390)	-0,0171 (0,0210)	0,0151 (0,0219)
Migrationshintergrund (Ref.: Kein Migrationshintergrund)				
Migrationshintergrund vorhanden	-0,0143 (0,0315)	-0,0092 (0,0401)	-0,0086 (0,0177)	-0,0379* (0,0206)
Region (Ref.: Westdeutschland)				
Ostdeutschland	-0,1147*** (0,0269)	0,0837* (0,0449)	-0,0196 (0,0449)	-0,0071 (0,0212)
Familientyp (Ref.: Single-Haushalt)				
Partner, kein Kind	-0,0428 (0,0381)	-0,0404 (0,0598)	-0,0036 (0,0285)	-0,0254 (0,0266)
Alleinerziehend	-0,0463 (0,0422)	-0,1371*** (0,0459)	-0,0158 (0,0257)	0,0178 (0,0406)
Partner, Kind	-0,0763** (0,0305)	-0,0938* (0,0525)	-0,0630*** (0,0221)	0,0097 (0,0332)
Vorerkrankung (Ref.: Keine schwere Vorerkrankung vorhanden)				
Schwere Vorerkrankung vorhanden	0,0561** (0,0286)	-0,0022 (0,0361)	0,0462** (0,0191)	0,0142 (0,0191)
Höchster Ausbildungsabschluss (Ref.: Kein Abschluss)				
Lehre/Ausbildung	-0,0681* (0,0357)	-0,1524*** (0,0522)	-0,0357* (0,0215)	0,0014 (0,0220)
Meister/Techniker	-0,1103* (0,0595)	0,0259 (0,1382	-0,0093 (0,0513)	0,0247 (0,0550)
Hochschulabschluss	-0,0897* (0,0470)	-0,0659 (0,0737)	0,0113 (0,0358)	0,0554 (0,0604)

	EvL		TaAM	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
Anforderungsniveau der Tätigkeit (Ref.: Helfer)				
Fachkraft	0,0041 (0,0288)	-0,0016 (0,0385)	-0,0181 (0,0187)	0,0123 (0,0202)
Spezialist	-0,0695* (0,0389)	-0,1153** (0,0466)	0,0181 (0,0444)	0,0224 (0,0503)
Experte	-0,1198*** (0,0382)	-0,0359 (0,0825)	-0,0692** (0,0310)	-0,0723** (0,0323)
Betriebsgröße (Ref.: bis 20 Mitarbeiter)				
21-100 Mitarbeiter	-0,0772** (0,0330)	-0,0277 (0,0426)	-0,0374* (0,0204)	-0,0353 (0,0237)
ab 101 Mitarbeiter	-0,1066*** (0,0341)	-0,0466 (0,0434)	-0,0163 (0,0262)	-0,0116 (0,0249)
Bisherige Arbeitsmarkterfahrung (in Jahren)				
Kumulierte Dauer in Arbeitslosigkeit	-0,0004 (0,0035)	0,0042 (0,0045)	0,0027 (0,0022)	0,0086*** (0,0030)
Kumulierte Dauer in sozialvers.pflichtiger Beschäftigung	-0,0079*** (0,0025)	0,0055* (0,0031)	-0,0022 (0,0016)	0,0034* (0,0018)
Verschlechterung der Arbeitssituation (Ref.: Trifft nicht zu)				
Trifft zu		0,2261*** (0,0643)		0,0487 (0,0347)
Arbeitsplatz ist gefährdet (Ref.: Trifft nicht zu)				
Trifft zu		0,0831* (0,0491)		0,0443 (0,0345)
Maße der Arbeitsqualität (in 10er Skalenpunkten)				
Hohe Arbeitsbelastung		0,0056 (0,0095)		0,0086* (0,0048)
Non-monetärer Nutzen der Tätigkeit		-0,0133 (0,0101)		-0,0168*** (0,0062)
Gutes Verhältnis zum Vorgesetzten		-0,0058 (0,0081)		-0,0142*** (0,0049)
Beobachtungen (Anzahl)	**1.656**	**735**	**3.021**	**1.474**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Es werden durchschnittliche partielle Effekte der Einflussfaktoren aus den Probit-Schätzungen berichtet. Weitere Einflussfaktoren, die in den Schätzungen berücksichtigt wurden, aber nicht in der Tabelle berichtet werden, sind: Interviewzeitpunkt, Zeitlicher Abstand zwischen Förderbeginn und Interviewzeitpunkt, Wirtschaftszweig der Tätigkeit, vereinbarte Arbeitszeit (nur Welle 2) und Bruttomonatseinkommen (nur Welle 2). *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“, eigene Berechnungen. © IAB

Einige Einflussfaktoren, die ein vorzeitiges Förderende in der ersten Befragungswelle mitbestimmten, spielen in den Auswertungen zur zweiten Befragungswelle keine signifikante Rolle mehr, wie bspw. das Vorliegen einer schweren Vorerkrankung (vgl. Tabelle 17). Dies impliziert, dass bestimmte Merkmale ein vorzeitiges Förderende eher zu Beginn der Förderungen beeinflussen und über die Förderzeit hinweg an Bedeutung verlieren, wenn Geförderte mit hohem Beendigungsrisiko bereits herausselektiert wurden. Allerdings beeinflussen Arbeitsbedingungen und Arbeitserfahrungen der Geförderten die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Förderendes zwischen der ersten und zweiten Befragungswelle. EvL-Geförderte, die

in der ersten Befragung zurückmelden, dass sie in Zukunft mit einer Verschlechterung der Arbeitssituation rechnen oder ihren Arbeitsplatz als gefährdet einschätzen, verlassen mit höherer Wahrscheinlichkeit die Förderung bis zur zweiten Befragung. Bei TaAM-Geförderten wirken sich diese Einschätzungen nicht auf die Beendigungswahrscheinlichkeit aus, jedoch zeigen die Ergebnisse für diese Gruppe, dass eine geringere Arbeitsqualität in der Förderung sich signifikant auf das Eintreten eines vorzeitiges Förderendes nach der ersten Befragung auswirken. So erhöht sich die Beendigungswahrscheinlichkeit unter den TaAM-Geförderten um 0,8 bis 1,7 Prozentpunkte, wenn sie eine höhere Arbeitsbelastung, ein geringeren nicht-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit und ein schlechteres Verhältnis zu den Vorgesetzen in der ersten Befragung berichten. Trotz des signifikanten Einflusses dieser Einflussfaktoren, hält sich ihre Effektgröße weitgehend in Grenzen, da mit einem Anstieg um 10 Skalenpunkte in den Dimensionsindizes die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Förderendes um weniger als 2 Prozentpunkte zunimmt.

3.5 Zwischenfazit

Zunächst zeigt sich – auch beim Einsatz verschiedener Untersuchungsmethoden – dass die vom THCG formulierte Zielgruppe – Langzeitarbeitslose beziehungsweise Langzeitleistungsbezieher mit vergleichsweise großem Abstand zum Arbeitsmarkt – erreicht wird. Auch die vom Gesetz vorgesehene Differenzierung in arbeitsmarktnähere und arbeitsmarktfernere Langzeitarbeitslose und deren Zuweisung in die Instrumente EvL und TaAM wird praktisch erreicht: TaAM-Geförderte sind im Schnitt deutlich arbeitsmarktferner als EvL-Geförderte.

Soziodemografisch ist allerdings jenseits der als Zuweisungskriterium verwendeten unterschiedlichen Erwerbslosigkeitsdauern und -Inzidenzen, auch jenseits der tatsächlichen Arbeitsmarktchancen, eine deutliche Parallele trotz der Unterschiede innerhalb jeder der beiden Teilpopulationen zu erkennen: Verlierer der sozioökonomischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte – die Wiedervereinigung und der Umbau der ostdeutschen Wirtschaft, Rationalisierung und Strukturwandel im Westen prägen vor allem die Teilnehmenden jenseits des 50. Lebensjahres, obwohl sie teilweise im Schnitt formal besser (aus-)gebildet sind als die jüngeren Teilnehmenden. Bildungs- und Ausbildungsdefizite und misslungene Übergänge ins Erwerbsleben prägen hingegen die jüngeren Teilnehmenden, teils nachhaltig. Durch Familienlage erschwerte Berufseinstiege und Berufsrückkehr finden sich häufig bei weiblichen Teilnehmenden, und migrations- bzw. sprachspezifische Arbeitsmarktbarrieren treten bei Teilnehmenden mit Migrationshintergrund dazu. Schwierig mit Administrationsdaten abzubilden sind Gesundheit und Motivation der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden. Sie sind – nach Erfahrungsberichten von Sachbearbeiter*innen – ein in den Jobcentern praktiziertes positives Eignungs- und Auswahlkriterium. Dies wäre auch eine Erklärung dafür, dass die wenigen verfügbaren Indikatoren für Gesundheit tatsächlich die entsprechenden Werte der Nicht-Teilnehmenden Leistungsempfänger*innen im SGB II überschreiten – wie eine Zusatzauswertung gezeigt hat (hier nicht dargestellt).

Wie die meisten betriebsbasierten Arbeitsmarktinstrumente sind die Fördermöglichkeiten des THCG nur dem kleineren Teil der Arbeitgeber bekannt – hier einem Viertel. Verständlich, wenn man bedenkt, dass rund die Hälfte aller Arbeitgeber in Deutschland nur einen Beschäftigten hat, und normalerweise kein professionelles Förder- oder Subventionsmanagement betreibt – dessen

Vorhandensein umgekehrt den Bias zugunsten von größeren Betrieben oder der Sozialwirtschaft bei der Bekanntheit des THCG erklären dürfte. Von den Betrieben, die das THCG kennen wiederum nutzt nur ein Fünftel die Fördermöglichkeiten. Bürokratie oder Schwierigkeiten bei der Antragstellung sind nach der Datenlage kein wichtiger Grund für die Nicht-Nutzung, vielmehr geben die Betriebe vor allem an, keine geeigneten Arbeitsplätze zu haben.

Der Verbleib und vorzeitige Abgänge bestätigen zunächst die Differenz der beiden Instrumente – in EvL gehen die Teilnehmenden schneller in ungeförderte Beschäftigung als in TaAM. Ansonsten zeigt das Bild verschiedene Push- und Pull-Faktoren für, und entsprechende Bleibefaktoren gegen ein vorgezogenes Förderende. Push-Faktoren sind etwa betriebliche oder persönliche Faktoren wie krankheitsbedingter Mismatch, schwierige Arbeitsbedingungen oder Arbeitsbeziehungen im Betrieb, Pull-Faktoren sind gute Arbeitsmarktchancen außerhalb, Bleibefaktoren sind höheres Alter und bessere (Aus-)Bildung. Bei TaAM lassen sich die entsprechenden Faktoren aufgrund der höheren Fallzahlen besser beobachten als bei EvL. Bei etwa fünf Prozent der TaAM-Beschäftigten enden die Arbeitsverträge nach zwei Jahren, etwa wegen befristeter Verträge, Abgang in ungeförderte Beschäftigung oder betrieblichen Kündigungen mit dem Einsetzen der Förderdegression.

Die Ressourcendifferenzen bei den Teilnehmenden beider Varianten im Hinblick auf Alter, historisch-biografische Merkmale, Bildung/Ausbildung, sowie frauenspezifische und migrationsbezogene Arbeitsmarktbarrieren, legen es nahe, über spezifische Fördernotwendigkeiten parallel zur Förderbeschäftigung und dem beschäftigungsorientierten Coaching nachzudenken – denn die Erwerbsbeteiligung alleine kann zwar die Stigmata langer Arbeitslosigkeit verringern, aber solange die Barrieren fortbestehen, keine nachhaltige Integration garantieren. Das Coaching wiederum, wo es stattfindet, flankiert vor allem die betriebliche Sozialintegration, damit die Teilhabe an und während der Maßnahme. Anders als bei älteren Geförderten, bei denen es vor allem um eine Stabilisierung der sozialen Teilhabe durch die Förderarbeit selbst gehen dürfte; hier wären Produktivitätserwartungen, Förderhöhen und Förderdauern zu überprüfen bzw. an die Zielgruppe anzupassen, schon um sozial und psychologisch desintegrative Frustrationseffekte nach dem Förderende zu vermeiden. Bildungs- und ausbildungswirksame Fördermodule für einen häufig wenig bildungsaffinen Personenkreis sollten erwogen bzw. wo vorhanden für die Zielgruppe besser nutzbar gemacht werden. Auch die sozial- und gerechtigkeitspolitisch problematische Unterrepräsentation von langzeitarbeitslosen Frauen und Migrant*innen in der Förderung legt es nahe, spezifische Förderbausteine und eine veränderte Zugangsselektion für diesen Personenkreis zu erwägen – ob es nun um den Ausbau, Umbau oder Aufschluss vorhandener Förderinstrumente für die THCG-Maßnahmeteilnehmer*innen oder um einen Neuaufbau entsprechender Module geht. Von hoher Bedeutung ist hier, dass eine zeitliche Parallelität solcher Zusatzförderungen zur geförderten Erwerbstätigkeit erreicht wird, um die Teilhabeeffekte der Erwerbsarbeit selbst nicht durch Schulungsunterbrechungen zu gefährden.

4 Betriebliche Integration und ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung

Eine wesentliche Innovation der Förderinstrumente nach § 16e SGB II und § 16i SGB II ist die strikte Kopplung von geförderter Beschäftigung einerseits und ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung andererseits.[7] Aufgrund des obligatorischen Charakters und der zeitlichen Ausdehnung der Betreuung als Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der geförderten Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2018,15 ff.) kann formuliert werden: Der Gesetzgeber konstruiert die geförderte Beschäftigung grundsätzlich als begleitend betreute Beschäftigung. Der Grund dafür liegt in der generalisierten Annahme, bei der Zielgruppe sei mit Problemen der Beschäftigungsfähigkeit zu rechnen, die personalen Voraussetzungen für die Teilnahme am Arbeitsmarkt seien nur eingeschränkt gegeben. Daraus wird einerseits eine mögliche Instabilität der geförderten Beschäftigung abgeleitet. Daher wird der betriebliche Integrationsprozess vom Gesetzgeber auch als eine begleitete Integration konzipiert. Andererseits soll im Rahmen der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung aber auch ergänzend zu den sozialintegrativen Effekten, die der Teilhabe an Erwerbsarbeit zugeschrieben werden, am Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit gearbeitet werden. Die Betreuung erfüllt also einerseits die Funktion eines Instruments, das die Effekte der geförderten Beschäftigung durch deren Stabilisierung sichert. Andererseits ist sie auch auf die außerbetrieblichen und lebensweltlichen Probleme ihrer Klient*innen bezogen, durch deren Bearbeitung langfristig deren personale Fähigkeit befördert werden soll, eine Beschäftigung aufzunehmen und ihre Anforderungen bewältigen zu können (Bauer 2021). Die zu bearbeitenden Probleme sind dabei qua Mangel an Beschäftigungsfähigkeit als personale Probleme, nicht als formale, technische oder rein qualifikatorische Probleme konzipiert.

Diese auf der Rekonstruktion des Gesetzestextes beruhenden Überlegungen verdeutlichen, dass eine empirische Betrachtung der Förderinstrumente mindestens drei Elemente in ihrem charakteristischen Zusammenspiel betrachten muss: Die Basis des gesamten Modells sind die vermuteten und empirisch zu untersuchenden Probleme der Geförderten bei der Integration im Betrieb, unabhängig davon, ob sie im engeren Sinne betrieblicher Provenienz sind oder aus dem außerbetrieblichen Bereich in die Sphäre der geförderten Beschäftigung diffundieren (Bauer et al. 2022). Das zweite Element ist das Personal der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung und schließlich rundet der betriebliche Kontext als drittes Element die relevanten Dimensionen für die folgenden Betrachtungen ab.

Im Folgenden wird zunächst die Arbeits- und Beschäftigungssituation der Geförderten in den Blick genommen. Dabei wird auf Herausforderungen und Integrationsprobleme sowie auf verschiedene Varianten der betrieblichen Integration sowie auf die Arbeits- und Beschäftigungsqualität aus der Sicht der Geförderten fokussiert (Abschnitt 4.1). Danach soll die gesamte triadische Konstellation zu der sich die handelnden Beziehungen der drei oben genannten Elemente praktisch bilden, ins Zentrum gerückt werden. Dabei werden zunächst

[7] Dieses Kapitel wurde von Frank Bauer, Jenny Bennett, Mustafa Coban, Philipp Fuchs, Jan Gellermann, Zein Kasrin, Claudia Wenzig, Joachim Wolff und Cordula Zabel verfasst.

verschiedene Konstellationstypen in Form kurzer Fallvignetten dargestellt. Darauf folgen Analysen zu verschiedenen relevanten Handlungsfeldern der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung, die im Rahmen unterschiedlicher Triaden identifiziert werden können (Abschnitt 4.2). Anschließend werden aus der Sicht der Geförderten deren Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings untersucht. Dabei wird auch beleuchtet, ob und wie sich Umsetzungsvarianten beim Coaching auf die Beschäftigungsfähigkeit und auf die soziale Teilhabe der Geförderten auswirken (Abschnitt 4.3). Das Kapitel wird mit Handlungsempfehlungen (Abschnitt 4.4) abgeschlossen.

4.1 Arbeits- und Beschäftigungssituation der Geförderten

4.1.1 Arbeits- und Beschäftigungsqualität aus der Sicht der Geförderten

Der Begriff der „Arbeits- und Beschäftigungsqualität“ ist keineswegs tautologisch, sondern umfasst zwei Teilaspekte derselben Entität. Während sich in der Beschäftigungsqualität vor allem arbeitsvertraglich geregelte Aspekte wie Arbeitszeitregelungen, Vereinbarung über Befristungen und die Entlohnung der Arbeit widerspiegeln, umfasst die Arbeitsqualität die konkreten Bedingungen, Erwartungen und Erfahrungen am Arbeitsplatz sowie die Einbettung der Arbeitstätigkeit in das individuelle Verwirklichungskonzept (Achatz/Gundert 2017; Sen 2002; Munoz de Bustillo et al. 2009). Die gemeinsame Betrachtung der Beschäftigungsqualität als „objektiven“ und der Arbeitsqualität als „subjektiven“ Ansatz ermöglicht, die Qualität des Erwerbslebens als eine Verwirklichungsform der eigenen Lebensführung zu bewerten.

Die Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ zielt neben der Messung von sozialer Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit der EvL- und TaAM-Geförderten darauf ab, die erfahrene Arbeits- und Beschäftigungsqualität im Rahmen der geförderten Tätigkeit näher zu untersuchen. In den ersten zwei Befragungswellen wurden mitunter die Arbeitseinkommen, die vertragliche Arbeitszeit sowie verschiedene Aspekte der Arbeitsqualität erhoben. Befragte, die zum Interviewzeitpunkt der Welle 1 die Förderung bereits beendet hatten, wurden zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität der vormaligen geförderten Beschäftigung befragt. Dies erfolgte unabhängig davon, ob die ehemaligen Geförderten bereits eine andere Beschäftigung aufgenommen hatten oder nicht.[8] Die retrospektive Erhebung der Arbeits- und Beschäftigungsqualität ehemaliger Geförderter wurde in der Welle 2 nicht fortgesetzt.

Arbeits- und Beschäftigungsqualität ehemaliger und aktuell Geförderter

Um den vielfältigen Katalog an Einzelfragen für Auswertungen handhabbar zu halten, wurden polychorische Hauptkomponenten- und Faktoranalysen umgesetzt. Insgesamt konnten im Bereich der Arbeitsqualität drei Einzeldimensionen identifiziert werden. Hierzu gehören das wahrgenommene Verhältnis der Beschäftigten zu Vorgesetzten, die erfahrene körperliche und psychische Arbeitsbelastung in der Tätigkeit und der non-pekuniäre Nutzen aus der geförderten Beschäftigung. Der non-pekuniäre Nutzen aus der Tätigkeit umfasst die Einschätzungen der Geförderten zur erhaltenen Anerkennung für ihre Arbeit im näheren Umfeld, zur Sinnstiftung ihrer Tätigkeit und zur Möglichkeit persönlicher Weiterentwicklung durch die Tätigkeit.

[8] Um ehemalige Geförderte handelt es sich dann, wenn Befragte zum Interviewzeitpunkt angeben, dass sie sich nicht mehr in der Förderung befinden.

Abschließend werden die Bruttostundenlöhne und die vertraglichen Wochenarbeitszeiten als zweiter Auswertungsbereich definiert. Mit Ausnahme des Bruttostundenlohns und der Wochenarbeitszeit werden für die Einzeldimensionen mittelwertzentrierte Indikatorwerte ermittelt und in eine standardisierte Skala von Null bis 100 Skalenpunkten überführt. In beiden Förderungen weisen ehemalige Geförderte in der Welle 1 einen geringeren Bruttostundenlohn und eine höhere Wochenarbeitszeit als aktuell Geförderte auf (Tabelle 18).

Tabelle 18: Mittelwerte der Ergebnisgrößen zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität

	EvL			TaAM		
	Welle 1		Welle 2	Welle 1		Welle 2
	Aktuell Geförderte	Ehemalige Geförderte	Aktuell Geförderte	Aktuell Geförderte	Ehemalige Geförderte	Aktuell Geförderte
Arbeitseinkommen und -zeit (in Euro bzw. Stunden)						
Bruttostundenlohn	11,92	11,31	12,71	11,77	11,15	12,26
Vertragl. Wochenarbeitszeit	31,80	34,69	31,25	32,34	34,28	32,30
Arbeitsqualität und -bedingungen (in Skalenpunkten)						
Verhältnis zu Vorgesetzten	72,95	62,29	71,41	76,00	52,02	75,39
Non-pekuniärer Nutzen	79,88	72,63	77,37	84,94	67,11	81,73
Arbeitsbelastung	36,93	42,31	38,41	31,69	41,93	32,73
Beobachtungen	**1.347**	**289**	**727**	**2.357**	**281**	**1.283**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Ergebnisgrößen in Skalenpunkten können Werte zwischen Null und 100 annehmen. Bruttostundenlöhne wurden aus den Angaben zum Bruttomonatsarbeitseinkommen und zur vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit ermittelt sowie auf das 5. Perzentil und 95. Perzentil gestutzt.

Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“. © IAB

Zudem berichten die ehemaligen Geförderten ein schlechteres Verhältnis zu Vorgesetzten, einen geringeren non-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit und eine höhere Arbeitsbelastung als aktuell Geförderte. Diese Diskrepanz in der Arbeitsqualität fällt in der TaAM-Förderung größer aus als in der EvL-Förderung. In der Welle 2 bleibt die Wochenarbeitszeit unter den aktuell Geförderten weitgehend stabil, und der Bruttostundenlohn steigt geringfügig an. In den drei Dimensionen der Arbeitsqualität weisen die aktuell Geförderten eine geringfügige Verschlechterung auf. Insgesamt fällt die Einschätzung der Arbeitsqualität durch die Geförderten recht positiv aus. Mit weniger als 42 Skalenpunkten fällt die körperliche und psychische Arbeitsbelastung der Geförderten gering aus, und Werte oberhalb von 71 Skalenpunkten für den non-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit und dem Verhältnis zum Vorgesetzten weisen auf eine hohe Zufriedenheit mit der erfahrenen Arbeitsqualität unter den aktuell Geförderten hin.

Da sich ehemalige und aktuell Geförderte insbesondere in den Dimensionen der Arbeitsqualität deutlich unterscheiden, soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Mittelwertdifferenzen durch weitere Einflussfaktoren erklärt werden. Für die fünf Ergebnisgrößen werden lineare Regressionsmodelle unter Berücksichtigung der sozioökonomischen und demographischen Merkmale der Geförderten sowie der Tätigkeitseigenschaften geschätzt. In der EvL-Förderung verdienen ehemalige Geförderte etwa 4,8 Prozent pro Stunde weniger als aktuell Geförderte, während in der vertraglichen Wochenarbeitszeit kein signifikanter Unterschied

vorliegt (Tabelle 19).[9] In der TaAM-Förderung liegt der Lohnunterschied bei 6 Prozent, und ehemalige Geförderte weisen eine signifikant längere Wochenarbeitszeit von 1,5 Stunden auf (Tabelle 20). Während die Unterschiede zwischen ehemaligen und aktuell Geförderten bei der Entlohnung und den vertraglichen Arbeitszeiten gering ausfallen, sind die Abweichungen in den drei Dimensionen der Arbeitsqualität unverkennbar. Ehemalige Geförderte berichten ein schlechteres Verhältnis zu Vorgesetzten, einen geringeren non-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit und eine höhere Arbeitsbelastung als vergleichbare aktuell Geförderte. Besonders stark fällt die Diskrepanz in der TaAM-Förderung aus. So bewerten ehemalige Geförderte ihr Verhältnis zu den Vorgesetzten um fast 25 Skalenpunkte schlechter als aktuell Geförderte. Mit Ausnahme der Arbeitsbelastung in der EvL-Förderung sind die Unterschiede in den Schätzungen zur Arbeitsqualität durchgehend signifikant. Diese Ergebnisse sind jedoch nur eingeschränkt interpretierbar, da die Angaben der ehemaligen Geförderten erst nach dem Ende ihrer geförderten Beschäftigung und nicht bereits während der Förderung erhoben wurden. Haben bspw. Arbeitskonflikte oder eine unerwartete Kündigung durch den Arbeitgeber zum Förderende geführt, kann diese Erfahrung die Perzeption der erlebten Arbeitsqualität stark negativ beeinflussen und spiegelt in diesem Fall nicht mehr die insgesamt erfahrene Arbeitsqualität wider.[10]

[9] In allen linearen Regressionen zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität wurde der Bruttostundenlohn logarithmiert, so dass die ermittelten Koeffizienten als prozentuale Veränderung (in Dezimalnotation) zur Referenzkategorie bzw. bei Anstieg des Variablenwerts um eine Einheit interpretiert werden können.

[10] Das Kapitel 3.4 widmet sich genau dieser Einschränkung und untersucht, welche Gründe zu einem vorzeitigen Förderende führen und ob eine geringere Arbeitsqualität in der Welle 1 die Wahrscheinlichkeit eines Förderendes zum zweiten Befragungszeitpunkt erhöht.

Tabelle 19: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der EvL-Förderung (Welle 1)

	Brutto-Stundenlohn	Vertragliche Wochen-arbeitszeit	Verhältnis zu Vorgesetzten	Non-pekuniärer Nutzen	Arbeits-belastung
Geschlecht (Referenz: Mann)					
Frau	-0,0158 (0,0190)	-4,7312*** (0,7224)	-3,8309* (2,1764)	-0,2307 (1,6090)	-0,6683 (2,2725)
Alter	0,0001 (0,0014)	-0,0448 (0,0410)	0,1492 (0,1290)	0,0103 (0,1111)	-0,3873*** (0,1383)
Wohnort (Referenz: Westdeutschland)					
Ostdeutschland	-0,0807*** (0,0195)	-1,1247 (0,7820)	0,0255 (2,3657)	-0,0886 (1,6310)	-4,0393* (2,1292)
Migrationshintergrund (Referenz: Kein Migrationshintergrund)					
Migrationshintergrund	-0,0215 (0,0211)	1,7755*** (0,6701)	-4,3821** (2,1830)	-4,3732** (1,7088)	3,0745 (2,4120)
Schwere Vorerkrankung (Referenz: Keine Schwere Vorerkrankung)					
Schwere Vorerkrankung	0,0132 (0,0195)	-0,7831 (0,6951)	-1,4934 (2,2403)	0,3506 (1,5036)	5,3155** (2,0782)
Höchster Ausbildungsabschluss (Referenz: Kein Abschluss)					
Lehre/Ausbildung	0,0794*** (0,0212)	0,0107 (0,7857)	-1,0796 (2,3005)	1,0606 (1,8633)	-0,9527 (2,4036
Meister/Hochschulabschluss	0,1251*** (0,0281)	1,1875 (0,8358)	1,0381 (2,8795)	-2,4535 (2,8763)	3,0442 (3,1512)
Arbeitgebertyp (Referenz: Öffentlicher Arbeitgeber)					
Privater AG	-0,0397 (0,0342)	1,0859 (1,1137)	-4,8378 (2,9586)	-1,6625 (2,8137)	5,2439* (2,9033)
Gemeinnütziger AG	-0,0047 (0,0375)	0,8212 (1,2652)	0,7652 (4,0587)	-1,7836 (3,4338)	-0,1250 (4,0085)
Arbeitsvertrag (Referenz: Kein befristeter Arbeitsvertrag)					
Befristeter Arbeitsvertrag	-0,0121 (0,0219)	-0,5160 (0,7258)	-3,9433* (2,2562)	1,2349 (1,4963)	3,0657 (1,9086)
Anforderungsniveau (Referenz: Helfertätigkeit)					
Fachkraft	0,0562*** (0,0206)	-0,3204 (0,7090)	1,6041 (2,2583)	2,8810* (1,6859)	-0,9162 (2,3484)
Spezialist/Experte	0,1294*** (0,0261)	1,2682 (0,8540)	3,8070 (2,7662)	6,0356** (2,5736)	-4,9454 (3,0245)
Förderstatus (Referenz: Aktuelle*r Geförderte*r)					
Ehemalige*r Geförderte*r	-0,0477** (0,0223)	1,1017 (0,6830)	-9,8710*** (2,4311)	-6,5622*** (2,4647)	2,2468 (2,4350)
Beobachtungen	**1.636**	**1.636**	**1.636**	**1.636**	**1.636**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Ergebnisgrößen in Skalenpunkten können Werte zwischen Null und 100 annehmen. Bruttostundenlöhne wurden aus den Angaben zum Bruttomonatsarbeitseinkommen und zur vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit ermittelt, auf das 5. Perzentil und 95. Perzentil gestutzt und logarithmiert. Zusätzlich wurde in allen linearen Regressionen auf den Familientyp, den Wirtschaftszweig, das Quartal des Interviewzeitpunkts, die Tage seit Förderbeginn bis zum Interviewzeitpunkt, die bisherige Verweildauer in Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor Förderbeginn kontrolliert. Standardfehler der Koeffizienten befinden sich in den Klammerausdrücken. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“. © IAB

Tabelle 20: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der TaAM-Förderung (Welle 1)

	Brutto-Stundenlohn	Vertragliche Wochenarbeitszeit	Verhältnis zu Vorgesetzten	Non-pekuniärer Nutzen	Arbeitsbelastung
Geschlecht (Referenz: Mann)					
Frau	-0,0193 (0,0119)	-4,0337*** (0,5337)	2,2959 (1,7239)	1,5175 (1,1252)	-0,1937 (1,5201)
Alter	0,0011 (0,0010)	-0,0519 (0,0330)	-0,1374 (0,1193)	0,0574 (0,0951)	-0,1413 (0,1058)
Wohnort (Referenz: Westdeutschland)					
Ostdeutschland	-0,0472*** (0,0116)	0,3801 (0,5042)	2,9856* (1,5715)	2,7252** (1,1312)	-1,9122 (1,4876)
Migrationshintergrund (Referenz: Kein Migrationshintergrund)					
Migrationshintergrund	0,0399*** (0,0142)	0,9804** (0,4929)	-3,7844* (2,1311)	-4,2041*** (1,3361)	3,8458** (1,7569)
Schwere Vorerkrankung (Referenz: Keine Schwere Vorerkrankung)					
Schwere Vorerkrankung	0,0193* (0,0108)	-1,1083*** (0,4269)	0,6365 (1,5383)	-0,9920 (0,9859)	1,4215 (1,4193)
Höchster Ausbildungsabschluss *(Referenz: Kein Abschluss)*					
Lehre/Ausbildung	0,0269** (0,0124)	0,0419 (0,5111)	0,3008 (1,6685)	-4,0164*** (1,1241)	-0,8107 (1,5791)
Meister/Hochschulabschluss	0,0504** (0,0231)	0,0314 (0,7096)	-4,5592 (3,8577)	-7,0361*** (2,0677)	-0,3481 (2,3282)
Arbeitgebertyp (Referenz: Öffentlicher Arbeitgeber)					
Privater AG	-0,0668*** (0,0193)	0,1344 (0,7163)	1,8133 (2,5991)	-1,7120 (1,8526)	1,0429 (2,3908)
Gemeinnütziger AG	-0,0657*** (0,0180)	0,0965 (0,6812)	0,6965 (2,9887)	0,9596 (1,7092)	0,7088 (2,3524)
Arbeitsvertrag (Referenz: Kein befristeter Arbeitsvertrag)					
Befristeter Arbeitsvertrag	-0,0064 (0,0150)	-1,5511*** (0,5387)	-2,0717 (1,6707)	-3,0092** (1,2374)	-0,0570 (2,2050)
Anforderungsniveau (Referenz: Helfertätigkeit)					
Fachkraft	0,0290** (0,0117)	1,0292** (0,4960)	1,1668 (1,7063)	1,6821 (1,1593)	-3,6275** (1,5600)
Spezialist/Experte	0,1075*** (0,0232)	1,1404 (0,8541)	0,6029 (2,7426)	6,1056*** (1,8183)	-3,9144* (2,2408)
Förderstatus (Referenz: Aktuelle*r Geförderte*r)					
Ehemalige*r Geförderte*r	-0,0612*** (0,0173)	1,5119** (0,7589)	-24,0711*** (3,2948)	-17,7620*** (1,7977)	8,6516*** (2,8814)
Beobachtungen	2.638	2.638	2.638	2.638	2.638

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Ergebnisgrößen in Skalenpunkten können Werte zwischen Null und 100 annehmen. Bruttostundenlöhne wurden aus den Angaben zum Bruttomonatsarbeitseinkommen und zur vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit ermittelt, auf das 5. Perzentil und 95. Perzentil gestutzt und logarithmiert. Zusätzlich wurde in allen linearen Regressionen auf den Familientyp, den Wirtschaftszweig, das Quartal des Interviewzeitpunkts, die Tage seit Förderbeginn bis zum Interviewzeitpunkt, die bisherige Verweildauer in Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor Förderbeginn kontrolliert. Standardfehler der Koeffizienten befinden sich in den Klammerausdrücken. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1

Quelle: Datenquelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“. © IAB

Ferner zeigen die linearen Regressionen zur Welle 1, dass Geförderte mit Migrationshintergrund signifikant längere Arbeitszeiten, ein schlechteres Verhältnis zu den Vorgesetzten, einen geringeren non-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit und eine höhere Arbeitsbelastung als Geförderte ohne Migrationshintergrund aufweisen.[11] Die Stärke bzw. Größe der Effekte fallen jedoch klein aus. Auffällig ist, dass in beiden Förderarten Frauen im Durchschnitt etwa 4 bis 5 Stunden pro Woche weniger arbeiten als vergleichbare Männer. Eine ausführliche Studie zur Evaluation der Geschlechterunterschiede in der Arbeitsqualität in der EvL- und TaAM-Förderung findet sich in Coban (2023). In den Ergebnisgrößen der Arbeitsqualität zeigen sich hingegen keine signifikanten Geschlechterunterschiede. Der Arbeitgebertyp der Förderunternehmen spielt für die Arbeitsqualität lediglich in der TaAM-Förderung eine Rolle. TaAM-Geförderte, die bei privaten Arbeitgeber*innen ihrer Beschäftigung nachgehen, verdienen etwa 7 Prozent je Stunde weniger als vergleichbare TaAM-Geförderte, die bei öffentlichen Arbeitgeber*innen angestellt sind.[12] Zuletzt sei angemerkt, dass in beiden Förderarten ostdeutsche Geförderte etwa 5 bis 8 Prozent je Stunde weniger verdienen als vergleichbare Geförderte in Westdeutschland.

Arbeits- und Beschäftigungsqualität nach zwei Jahren Förderzeit

Die Arbeits- und Beschäftigungsqualität der Geförderten kann sich im Verlauf der Förderung aufgrund betrieblicher Veränderungen, gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen, persönlicher Umstände und individueller Erwartungsadaptionen bestehender Verhältnisse verändern. Im Durchschnitt befanden sich die EvL- bzw. TaAM-Geförderten, die zum Interviewzeitpunkt der Welle 2 angaben, sich noch in der Förderung zu befinden, seit etwa 21 bzw. 24 Monaten in der Förderung. Während in Welle 1 der Migrationshintergrund der Geförderten für verschiedene Ergebnisgrößen der Arbeitsqualität eine signifikante Rolle spielte, zeigen die Auswertungen der Welle 2, dass zwischen den Geförderten mit und ohne Migrationshintergrund in beiden Förderarten weitgehend kein Unterschied in den Dimensionen der Arbeits- und Beschäftigungsqualität vorliegt (vgl. Tabelle 21 und Tabelle 22).

[11] Ein Migrationshintergrund liegt dann vor, wenn die befragte Person oder mindestens ein Elternteil außerhalb Deutschlands geboren wurde.

[12] Bei der Messung des Arbeitgebertyps im Rahmen der Panelbefragung handelt es sich um eine Selbsteinschätzung der Befragten zum Typus ihres Arbeitgebers auf Basis vorgestellter Beispiele.

Tabelle 21: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der EvL-Förderung (Welle 2)

	Brutto-Stundenlohn	Vertragliche Wochenarbeitszeit	Verhältnis zu Vorgesetzten	Non-pekuniärer Nutzen	Arbeitsbelastung
Geschlecht (Referenz: Mann)					
Frau	-0,0141 (0,0258)	-4,8582*** (1,0109)	2,7711 (2,4378)	3,7816* (2,2053)	1,1676 (3,1750)
Alter	-0,0004 (0,0020)	-0,0506 (0,0717)	0,1718 (0,1607)	-0,0141 (0,1509)	-0,1618 (0,1813)
Wohnort (Referenz: Westdeutschland)					
Ostdeutschland	-0,0930*** (0,0295)	1,2029 (1,1006)	3,6299 (2,9917)	4,4019* (2,4377)	1,5407 (2,8303)
Migrationshintergrund (Referenz: Kein Migrationshintergrund)					
Migrationshintergrund	-0,0415 (0,0318)	1,7241 (1,0699)	-2,4695 (3,0696)	-2,8851 (2,5122)	-2,0795 (2,8709)
Schwere Vorerkrankung (Referenz: Keine Schwere Vorerkrankung)					
Schwere Vorerkrankung	0,0116 (0,0298)	-0,5757 (1,0889)	-3,1410 (3,1778)	-0,0259 (2,2643)	1,6966 (2,5744)
Höchster Ausbildungsabschluss (Referenz: Kein Abschluss)					
Lehre/Ausbildung	0,0829** (0,0339)	-0,6618 (1,0513)	-3,7300 (3,2844)	-6,4160** (2,5280)	0,9508 (2,9304)
Meister/Hochschulabschluss	0,1872*** (0,0495)	2,0064 (1,3690)	-4,5207 (4,4445)	-17,3812*** (4,4334)	-6,0327 (3,6689)
Arbeitgebertyp (Referenz: Öffentlicher Arbeitgeber)					
Privater AG	-0,1866*** (0,0496)	4,0704* (2,3772)	-1,5867 (3,8929)	2,1215 (3,7956)	4,8963 (3,4552)
Gemeinnütziger AG	-0,1053** (0,0531)	1,4416 (2,2460)	2,1355 (4,3686)	3,0490 (4,2732)	1,2921 (4,6611)
Arbeitsvertrag (Referenz: Kein befristeter Arbeitsvertrag)					
Befristeter Arbeitsvertrag	-0,0270 (0,0263)	-1,5265 (1,0874)	2,0972 (2,6130)	1,2408 (2,3594)	-0,0309 (2,5993)
Anforderungsniveau (Referenz: Helfertätigkeit)					
Fachkraft	-0,0073 (0,0307)	-1,1961 (1,0188)	5,0520 (3,2327)	-1,4655 (2,3912)	-3,9951 (2,8302)
Spezialist/Experte	0,0433 (0,0443)	2,0441 (1,4034)	1,7144 (4,9628)	2,6015 (4,3751)	5,5533 (3,6383)
Beobachtungen	**727**	**727**	**727**	**727**	**727**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Ergebnisgrößen in Skalenpunkten können Werte zwischen Null und 100 annehmen. Bruttostundenlöhne wurden aus den Angaben zum Bruttomonatsarbeitseinkommen und zur vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit ermittelt, auf das 5. Perzentil und 95. Perzentil gestutzt und logarithmiert. Zusätzlich wurde in allen linearen Regressionen auf den Familientyp, den Wirtschaftszweig, das Quartal des Interviewzeitpunkts, die Tage seit Förderbeginn bis zum Interviewzeitpunkt, die bisherige Verweildauer in Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor Förderbeginn kontrolliert. Standardfehler der Koeffizienten befinden sich in den Klammerausdrücken. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Quelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“. © IAB

Lediglich in der TaAM-Förderung schätzen die Geförderten mit Migrationshintergrund den non-pekuniären Nutzen aus der Tätigkeit weiterhin um 6,4 Skalenpunkte geringer ein als Geförderte ohne Migrationshintergrund. Ferner finden sich die Ergebnisse für Frauen und ostdeutsche Geförderte aus der Welle 1 auch in der Welle 2 wieder. In beiden Förderarten weisen Frauen eine signifikant geringere Wochenarbeitszeit auf als Männer, und ostdeutsche Geförderte verdienen je

Stunde weniger als Geförderte aus Westdeutschland. Für beide Personengruppen zeigt sich eine Vergrößerung des Abstands zur jeweiligen Referenzgruppe. Das Gleiche gilt für TaAM-Geförderte, die ihre geförderte Beschäftigung bei privaten Arbeitgeber*innen ausüben. Sie verdienen etwa 11 Prozent je Stunde weniger als vergleichbare Geförderte bei öffentlichen Arbeitgeber*innen (Tabelle 22). Im Gegensatz zu den Auswertungen der Welle 1 zeigen in der Welle 2 auch EvL-Geförderte einen signifikanten Lohnunterschied nach den Arbeitgebertypen auf. Hier liegt der Bruttolohnsatz der Geförderten in der Privatwirtschaft fast 19 Prozent niedriger als bei Geförderten, die für eine*n öffentliche*n Arbeitgeber*in arbeiten (Tabelle 21). Die Interpretation der Lohnunterschiede nach den drei Arbeitgebertypen in der Welle 2 bedarf einer gewissen Vorsicht, da es sich bei der Angabe des Arbeitgebertyps um eine Selbsteinschätzung der Rechtsform des Förderbetriebs durch die Befragten handelt und nicht um ein eindeutiges Klassifikationsschema für die Förderbetriebe.

Tabelle 22: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der TaAM-Förderung (Welle 2)

	Brutto-Stundenlohn	Vertragliche Wochenarbeitszeit	Verhältnis zu Vorgesetzten	Non-pekuniärer Nutzen	Arbeitsbelastung
Geschlecht (Referenz: Mann)					
Frau	-0,0075 (0,0173)	-4,4293*** (0,6208)	0,8630 (1,9436)	2,0943 (1,7763)	2,1320 (1,9817)
Alter	0,0015 (0,0012)	-0,0851* (0,0495)	-0,2372* (0,1423)	-0,2694** (0,1256)	- 0,0713(0,1546)
Wohnort (Referenz: Westdeutschland)					
Ostdeutschland	-0,0536*** (0,0171)	-0,6585 (0,6048)	-0,3056 (1,6838)	-0,4330	-2,0489 (1,9840)
Migrationshintergrund (Referenz: Kein Migrationshintergrund)					
Migrationshintergrund	0,0093 (0,0196)	-0,3020 (0,7127)	0,7519 (1,8275)	-6,4090*** (1,7049)	0,4277 (2,0614)
Schwere Vorerkrankung (Referenz: Keine Schwere Vorerkrankung)					
Schwere Vorerkrankung	0,0006 (0,0159)	-1,4034** (0,5929)	1,2032 (1,5753)	1,2391 (1,4899)	0,7976 (1,7998)
Höchster Ausbildungsabschluss *(Referenz: Kein Abschluss)*					
Lehre/Ausbildung	0,0430** (0,0172)	-0,6204 (0,6391)	1,9564 (1,8737)	-0,3146 (1,5920)	0,8648 (2,0154)
Meister/Hochschulabschluss	0,1050*** (0,0339)	-0,3530 (0,8455)	1,6747 (2,9484)	-2,9209 (2,1659)	-0,3549 (3,4278)
Arbeitgebertyp (Referenz: Öffentlicher Arbeitgeber)					
Privater AG	-0,1101*** (0,0257)	-0,3839 (0,9939)	-3,7876 (2,6414)	0,2147 (2,2406)	5,2791* (3,0176)
Gemeinnütziger AG	-0,0854*** (0,0241)	-0,1338 (1,0609)	1,9925 (2,3644)	-2,0062 (2,1903)	1,8532 (2,8213)
Arbeitsvertrag (Referenz: Kein befristeter Arbeitsvertrag)					
Befristeter Arbeitsvertrag	0,0174 (0,0188)	0,1570 (0,7584)	-0,6277 (2,0798)	-0,6739 (1,5512)	1,3522 (2,0645)
Anforderungsniveau (Referenz: Helfertätigkeit)					
Fachkraft	0,0268 (0,0164)	1,9169*** (0,6159)	2,5978 (1,6835)	-0,1272 (1,6761)	0,2643 (2,0131)
Spezialist/Experte	0,1088*** (0,0332)	2,6401*** (0,9486)	5,5120** (2,7148)	0,6418 (2,1790)	-0,5575 (3,2660)
Beobachtungen	**1.283**	**1.283**	**1.283**	**1.283**	**1.283**

Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet (vgl. Anhang 10.5). Ergebnisgrößen in Skalenpunkten können Werte zwischen Null und 100 annehmen. Bruttostundenlöhne wurden aus den Angaben zum Bruttomonatsarbeitseinkommen und zur vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit ermittelt, auf das 5. Perzentil und 95. Perzentil gestutzt und logarithmiert. Zusätzlich wurde in allen linearen Regressionen auf den Familientyp, den Wirtschaftszweig, das Quartal des Interviewzeitpunkts, die Tage seit Förderbeginn bis zum Interviewzeitpunkt, die bisherige Verweildauer in Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor Förderbeginn kontrolliert. Standardfehler der Koeffizienten befinden sich in den Klammerausdrücken. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Quelle: Datenquelle: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“. © IAB

Zwischenfazit

Die Auswertungen zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität aus den ersten beiden Befragungswellen der Panelbefragung zeigen, dass gerade ehemalige Geförderte nach Beendigung der Förderung schlechtere Arbeitsbedingungen und eine geringere Arbeitsqualität berichten. Eingeschränkt wird diese Schlussfolgerung dadurch, dass die Arbeitsqualität in der Befragung mittels einer Selbsteinschätzung der Befragten erhoben wird und somit die beobachteten Angaben von den Erwartungen der Geförderten abhängen. Zudem wurde die Arbeitsqualität bei ehemaligen Geförderten nach dem Förderende gemessen und unterliegt somit einem gewissen Risiko der retrospektiven Verzerrung der erfahrenen Arbeitsqualität.

Auffällig ist die Arbeitszeitlücke zwischen Frauen und Männern in beiden Förderarten. Frauen arbeiten eher in Teilzeit und Männer häufiger in Vollzeit. Coban (2023) zeigt für beide Förderarten, dass diese Arbeitszeitlücke selbst dann nicht geschlossen wird, wenn Unterschiede im Kinderbetreuungsaufwand, in der Haushaltsstruktur und in der Pflege von Angehörigen berücksichtigt werden. Demnach wirken sich die Hemmnisse einer Arbeitsaufnahme stärker auf das Arbeitsangebot der Frauen aus. Obgleich Frauen und Männer sich in ihren Arbeitszeiten und folglich erzielten Monatseinkommen unterscheiden, erfahren sie jedoch vergleichbare Arbeitsbedingungen und eine ähnliche Qualität der Arbeit in den Förderungen.

4.1.2 Varianten betrieblicher Integration

Die Integration neuer Mitarbeitender ist grundsätzlich voraussetzungsvoll. Sie geschieht nicht „von selbst", sondern bedarf der aktiven Gestaltung. Die Arbeitgeber*innen müssen sicherstellen, dass die neue Arbeitskraft einen Beitrag zum Gesamterfolg und zur Fortexistenz des Betriebes leistet und sich in das betriebliche Sozialgefüge einordnen kann (Goedicke 2002: 35). Im Fall der geförderten Beschäftigung werden die Betriebe allerdings vor besondere Herausforderungen gestellt. Viele Geförderte weisen aufgrund der langjährigen Arbeitslosigkeit nicht nur qualifikatorische Defizite auf, sie sind oftmals auch in ihrer Leistungsfähigkeit gemindert oder haben Schwierigkeiten, den Anforderungen der Beschäftigtenrolle gerecht zu werden.[13] Da die Geförderten auf Hilfen bei der Aufgabenbewältigung und der sozialen Stabilisierung angewiesen sind, verursacht ihre Integration in den Betrieb sowohl für die Arbeitgeber*innen als auch für die anderen Beschäftigten höhere Aufwände. Sie erfordert zudem oftmals eine Anpassung bereits etablierter Arbeitsprozesse. Auch dafür erhalten die Arbeitgeber*innen, je nach Förderinstrument (§ 16i bzw. § 16e SGB II), Lohnkostenzuschüsse in Höhe von im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des zu berücksichtigten Arbeitsentgelts im Fall von § 16e SGB II und 70 bis 100 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns bzw. des tariflichen Arbeitsentgelts, soweit mehr gezahlt wird als der gesetzliche Mindestlohn, im Fall von § 16i SGB II.

Das Gelingen betrieblicher Integration hängt letztlich, neben den persönlichen Eigenschaften der Geförderten und der Qualität der beschäftigungsbegleitenden Betreuung, auch von den betrieblichen Rahmenbedingungen ab, also davon, wie der Betrieb mit den oben beschriebenen Herausforderungen umgeht und welche Anforderungen er an die Geförderten stellt. Dabei spielt es auch eine Rolle, inwiefern die Geförderten innerhalb des Betriebs als ganze Person eingebunden werden oder ob sie ausschließlich als Arbeitskraft wahrgenommen und behandelt werden. Die Einbindung als ganze Person stellt darauf ab, inwiefern Vorgesetzte und Kolleg*innen mit den Geförderten nicht nur als Rollenträger*innen interagieren, sondern darüber hinaus auch deren persönliche Charakterzüge, Eigenheiten und Lebenssituationen berücksichtigen. Mit anderen Worten geht es darum, inwiefern die privaten und persönlichen Anteile der Geförderten im betrieblichen Alltag präsent sind und beachtet werden. In der Praxis bestehen diesbezüglich sehr große Unterschiede. Die Rekonstruktionen im Rahmen der Fallstudien zeigen, dass sich die Varianten betrieblicher Integration auf einem Kontinuum bewegen, deren Einordnung vom Niveau der Leistungs- und Verhaltensanforderungen innerhalb

[13] Alle Aussagen zur qualitativen Untersuchung sind Ergebnisse der auf Interviews basierenden Rekonstruktionen von triadischen Konstellationen aus Betrieben, Coaches und Geförderten.

des Beschäftigungsverhältnisses abhängt. Wir konnten dabei drei zentrale Skalenpunkte innerhalb des Kontinuums konstruieren, die wir im Folgenden anhand von Praxisbeispielen verdeutlichen wollen (Abbildung 20). Die Übergänge zwischen den Skalenpunkten sind fließend, so dass nicht alle Beschäftigungsverhältnisse trennscharf zuzuordnen sind. Darüber hinaus gilt, dass für unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines Betriebes durchaus unterschiedliche Anforderungen an die Geförderten gestellt werden können – in Abhängigkeit von ihren persönlichen Merkmalen. Dabei lassen sich im qualitativen Sample keine systematischen Unterschiede zwischen Geförderten nach TaAM (§ 16i SGB II) oder EvL (§ 16e SGB II) feststellen (für Details zu Methodik und zum Sample der Untersuchung vgl. Abschnitt 10.4).

Abbildung 20: Anpassung von Leistungs- und Verhaltensanforderungen im Kontext betrieblicher Integration

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Am einen Ende des Kontinuums (A) stehen Beschäftigungsverhältnisse, in denen kaum Anforderungen an die Leistung der Geförderten gestellt werden. Die Geförderten selbst sind in ihrer Beschäftigungsfähigkeit sehr stark beeinträchtigt und wären auch nicht in der Lage, den Anforderungen an eine reguläre Arbeitskraft gerecht zu werden. Die Arbeitsleistungen der Geförderten sind entsprechend nicht oder nur geringfügig für das Erreichen des jeweiligen Betriebsziels relevant. Die Geförderten werden im Betrieb vorranging in ihrer ganzen Person wahrgenommen. Dies impliziert eine besondere Berücksichtigung ihrer persönlichen Problemlagen durch den Betrieb. Die psychosoziale Stabilisierung der Geförderten bzw. die Förderung ihrer sozialen Teilhabe stehen im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses im Fokus. Die Arbeitgeber*innen fühlen sich für das Wohlergehen der Geförderten sehr stark persönlich verantwortlich, sodass sie auch bei Schlechtleistungen an dem Beschäftigungsverhältnis festhalten. Oftmals sind die Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet durch familienähnliche oder freundschaftliche Strukturen, die sich u. a. in einer Entgrenzung von Arbeit und Leben widerspiegeln.

Idealerweise findet das geminderte Leistungsvermögen der Geförderten innerhalb des Beschäftigungsverhältnisses angemessen Berücksichtigung (B). Dies impliziert für die Praxis eine (deutlich) verlängerte Einarbeitungszeit im Vergleich zu regulären Arbeitskräften sowie eine Anpassung der geltenden Maßstäbe für Leistung und Bewährung. Zu Beginn der Beschäftigung stehen nicht Fachlichkeit und Leistungsanforderungen im Vordergrund, sondern die Etablierung basaler Routinen, Fortschritte im Kleinen sowie die Chance, gemäß den individuellen

Möglichkeiten zum Betriebsziel beizutragen. Ebenso werden auch Abweichungen von Verhaltensnormen, die üblicherweise in einer betrieblichen Gemeinschaft implizit als selbstverständlich angesehen werden, mit Nachsicht behandelt. Die Arbeitgeber*innen bzw. Vorgesetzten fühlen sich in einem gewissen Maß verantwortlich für die psychosoziale Stabilität der geförderten Beschäftigten, sodass auch lebensweltliche Problemlagen innerhalb des Beschäftigungsverhältnisses berücksichtigt werden. Teilweise versuchen Arbeitgeber*innen bzw. Vorgesetzte die Beschäftigten sogar selbst bei der Bewältigung persönlicher Herausforderungen zu unterstützen, insbesondere wenn diese die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten tangieren. Allerdings – und dies ist das zentrale Kriterium für diese Kategorie – steigen die Leistungserwartungen der Arbeitgeber*innen bzw. Vorgesetzten mit der Dauer der Beschäftigung an. Es wird erwartet, dass die Geförderten nach und nach immer mehr in die „normale“ Beschäftigtenrolle hineinwachsen. Die Geförderten müssen ihre Nützlichkeit für den Betrieb mit zunehmender Dauer der Beschäftigung unter Beweis stellen und sich im Arbeitsprozess bewähren. Gelingt dies nicht, wird das Beschäftigungsverhältnis nach einer gewissen Schonfrist nicht weitergeführt.

Am anderen Ende des Kontinuums (C) finden wir Beschäftigungsverhältnisse, die hinsichtlich der Anforderungen an die Beschäftigten kaum von ungeförderten Arbeitsverhältnissen zu unterscheiden sind. Die Betriebe setzen die geförderte Beschäftigung als Instrument der Personalrekrutierung ein und operieren mit einem strikt ökonomischen Kalkül. Es erfolgen nahezu keine Anpassung an die Leistungsanforderungen oder besondere Hilfestellungen bei der Bewältigung der Arbeitsaufgaben. Die Geförderten üben im Betrieb in der Regel einfache Tätigkeiten aus, die oft jedoch für das Erreichen des Betriebsziels eine sehr hohe Relevanz besitzen. Die Tätigkeiten erfordern üblicherweise ein hohes Maß an Kooperation und Arbeitsteilung, sodass Schlechtleistungen auch negative Auswirkungen auf die direkten Kolleg*innen haben. Wenn Geförderte zuvor viele Jahre arbeitslos waren, kommt es oftmals zur Überforderung. Anforderungen, die für „reguläre“ Beschäftigte weithin als normal erlebt werden, z. B. in Bezug auf das Arbeitstempo oder den Arbeitsumfang, können als Überlastung wahrgenommen werden, vor allem, wenn sie kontinuierlich gestellt werden. In diesen Fällen kommt es üblicherweise zu einer vorzeitigen Vertragslösung. Es gibt jedoch auch Fälle, wo den Geförderten die Bewährung im Betrieb gelingt und ihnen die Möglichkeit einer anschließenden ungeförderten Beschäftigung im Betrieb in Aussicht gestellt bzw. faktisch auch umgesetzt wird.

Ein weiteres zentrales Ergebnis unserer Analysen ist, dass die Unternehmensform (privates gewinnorientiertes Unternehmen, Nonprofit-Organisation oder öffentliches Unternehmen) nicht als zentrales Unterscheidungskriterium für die Art der betrieblichen Integration der Geförderten dienen kann, auch wenn man dies aufgrund der formalen Strukturen zunächst vermuten würde. Entscheidend für die Ausgestaltung der betrieblichen Integration im qualitativen Sample war daher auch nicht die Unternehmensform, sondern vielmehr die Frage, wie weit vom Betrieb auf ein verringertes Leistungsvermögen Rücksicht genommen wurde. Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass Beschäftigungsbetriebe – unabhängig von der Unternehmensform – meist als hybride Organisationen agieren, die sich weder ausschließlich in ökonomischen, noch in gemeinschaftlichen staatlichen Zielen erschöpfen und diese darüber hinaus unterschiedlich gewichten (auch Schulz 2010; Gonon 2021).

In *privaten gewinnorientierten Unternehmen* lässt sich auf Basis unserer Fallanalysen die größte Spannweite im Hinblick auf die Leistungs- und Verhaltensanforderungen nachweisen. (A) So finden wir beispielsweise am einen Ende des Kontinuums einen nach § 16e SGB II geförderten Fall, bei dem der Arbeitgeber eines Kleinstbetriebs am Beschäftigungsverhältnis festhielt, obwohl die Leistungen des Geförderten schlecht und im Zeitverlauf sogar rückläufig waren. Der Geförderte hatte mehrfach infolge unsachgemäßer Bedienung von Arbeitsgeräten Schäden in Höhe von mehreren tausend Euro verursacht und war aufgrund regelmäßigen Alkoholkonsums zeitweise nicht arbeitsfähig. Der Arbeitgeber fühlte sich dennoch für den Geförderten moralisch und persönlich verantwortlich. Deshalb unterstützte er den Geförderten auch bei der Bewältigung seiner persönlichen Problemlagen. Insgesamt wies die Beziehung zwischen dem Arbeitgeber und dem Geförderten starke familienähnliche Strukturen auf. Aus Angst vor den negativen psychosozialen Folgen für den Geförderten, die mit dem Arbeitsplatzverlust einhergehen könnten, beendete er das Beschäftigungsverhältnis nicht, obwohl dies aus ökonomischer Perspektive in keiner Weise nützlich für ihn war.

(C) Am anderen Ende des Kontinuums gibt es hingegen private Betriebe, die die Förderung als Instrument der Personalrekrutierung einsetzen, ohne auf die besonderen Bedarfe der Geförderten Rücksicht zu nehmen. Als Beispiel kann hier der Fall einer TaAM-Geförderten angeführt werden, die als Teilzeitkraft in einem Lebensmitteldiscounter beschäftigt war. Der Betrieb nutzte das Förderinstrument primär zur Auslese besonders leistungsfähiger und -williger Arbeitskräfte. Nach einer Einarbeitungszeit von drei Monaten, die jedoch trotz Bedarfs ohne Berücksichtigung der persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Geförderten durch den Betrieb erfolgte, wurde bereits von ihr erwartet, dass ihre Arbeitsleistung dem Niveau einer regulär Beschäftigten entspricht. Da die Geförderte aufgrund der langjährigen Arbeitslosigkeit in Verbindung mit körperlichen Einschränkungen dazu nicht in der Lage war, gelang es ihr nicht, sich erfolgreich in den Betrieb zu integrieren. Sie wurde als Störfaktor wahrgenommen und vom Arbeitgeber aufgrund ihrer mangelnden Leistungen vorzeitig entlassen.

(B) Neben diesen beiden Extremen existieren in unserem Sample auch Fälle, in denen die vorhandene Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten – betriebsformübergreifend – angemessen beachtet wird. Beispielhaft lässt sich hier ein Beschäftigungsverhältnis zwischen einem TaAM-Geförderten und einem jungen Elektrotechnik-Betrieb anführen. Der Geförderte wurde in diesem Betrieb zunächst mit sehr einfachen, sich regelmäßig wiederholenden Aufgaben betraut, deren ordnungsgemäße Erfüllung jedoch für den Betrieb ökonomisch sehr wichtig war. Der Arbeitgeber gewährte dem Geförderten im Hinblick auf die Arbeitszeiten ein gewisses Maß an Flexibilität, um seinen Pflichten als alleinerziehender Vater nachkommen zu können; er erwartete jedoch auch, dass Fehlzeiten nachgearbeitet werden. Zudem half er ihm auch bei persönlichen Problemen, wie z. B. bei der Reparatur des Fahrrads oder dem Ausfüllen von Formularen und Anträgen. Der Arbeitgeber unterstützte den Geförderten im Rahmen seiner Möglichkeiten als ungelernte Arbeitskraft außerdem dabei, seinen Aufgabenbereich zu erweitern und neue Qualifikationen zu erwerben. Dabei zeigte er stets auch eine gewisse Fehlertoleranz. Dennoch musste sich der Geförderte im Zeitverlauf bewähren, u. a. auch weil sein Arbeitsvertrag zunächst auf zwei Jahre befristet war. Dies ist dem Geförderten insbesondere aufgrund seiner Arbeitsmotivation, seiner Lernbereitschaft und seiner Verlässlichkeit gelungen.

Auch bei Nonprofit-Organisationen lassen sich unterschiedliche Varianten betrieblicher Integration ausmachen. Bei *Nonprofit-Organisationen* handelt es sich meist um gemeinnützige Träger, die entweder als Verein oder gemeinnützige GmbH agieren. Darunter befinden sich auch kirchliche Organisationen. Zu den Nonprofit-Organisationen in unserem Sample zählen aber auch gemeinnützige Vereine, die nicht als Beschäftigungsträger gelten, z. B. Museen. Im Kontrast zu privaten gewinnorientierten Betrieben haben Nonprofit-Organisationen oftmals fundierte Erfahrungen mit der Beschäftigung von Geförderten. Zudem verfügen viele dieser Betriebe über eigene Unterstützungsstrukturen für Beschäftigte, wie z. B. die Betreuung oder Beratung durch eigenes pädagogisches oder psychologisches Personal.

(A) Als Beispiel für stark verringerte Leistungs- und Verhaltensanforderungen kann auf eine Beschäftigte verwiesen werden, die in einem Secondhand-Laden eines kirchlichen Trägers im Rahmen von § 16i SGB II angestellt war. Die Geförderte war im Vorfeld sowohl über andere Förderinstrumente als auch ehrenamtlich für den Träger tätig. Sie war deshalb bereits mit vielen Beschäftigten und Ehrenamtler*innen vertraut und pflegte zum Teil sogar freundschaftliche Beziehungen mit ihnen. Aufgrund ihres schlechten Gesundheitszustands hatte sie im Grunde keine Möglichkeit, auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bestehen. Ihre Tätigkeit war vor allem auf die Mitwirkung an Sozialprojekten ausgerichtet, aus ökonomischer Perspektive für den Betrieb aber nicht gewinnbringend. Ihre längerfristigen gesundheitsbedingten Fehlzeiten blieben deshalb auch praktisch folgenlos für den Betrieb. Zugleich bestanden für sie kaum Möglichkeiten, trotz ihrer starken Identifikation mit der Tätigkeit und einer hohen Arbeitsmotivation, sich innerhalb des Betriebes weiterzuentwickeln. Für den Träger ist die Beschäftigung benachteiligter Menschen neben der Erfüllung von Aufgaben zur Steigerung des Gemeinwohls das zentrale Betriebsziel. Entsprechend stehen die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe sowie die psychosoziale Stabilisierung im Fokus des Beschäftigungsverhältnisses. Zugleich stellt der Erhalt öffentlicher Zuwendungen sowohl eine Zugangs- als auch Bleibevoraussetzung für eine Beschäftigung beim Träger dar, da die von den Geförderten ausgeübten Tätigkeiten nicht hinreichend wertschöpfend sind, um sich auch im Fall einer umfänglichen Erfüllung der vom Betrieb gestellten Aufgaben selbst zu tragen.

(B) Im Gegensatz zu diesem Fall können wir im Sample auch Beschäftigungsverhältnisse mit steigenden Leistungs- und Verhaltensanforderungen seitens der Arbeitgeber beobachten. Als Beispiel ist hier ein TaAM-Geförderter zu nennen, der in einer Altenpflegeeinrichtung als Hausmeistergehilfe beschäftigt war. Die Einrichtungsleitung hatte sehr viel Erfahrung mit geförderter Beschäftigung. Unter Anleitung des Haustechnikers wurde er u. a. für die Grünpflege im Außenbereich, die Renovierung der Zimmer sowie kleinere Reparaturen innerhalb der Einrichtung eingesetzt. Seine Tätigkeit war insofern für das Funktionieren betrieblicher Abläufe relevant. Neben fehlenden Arbeitserfahrungen lagen die Defizite des Geförderten vorrangig im Bereich sozialer Kompetenzen. Er hatte insbesondere Schwierigkeiten, sich in die Beschäftigtenrolle einzufinden. Die Leistungs- und Verhaltensanforderungen an den Geförderten waren zunächst sehr gering und orientierten sich an den Fähigkeiten und Fertigkeiten des Geförderten. Lediglich in Bezug auf die Arbeitsmotivation bestanden konkrete Erwartungen an den Geförderten. Nachdem die Einrichtungsleitung wechselte, stiegen die Leistungsanforderungen kontinuierlich an. Dem Geförderten gelang es zwar, wenn auch sehr langsam, durch die schrittweise Aneignung handwerklicher Fähigkeiten und der Teilnahme an

einer Qualifizierung die beruflichen Anforderungen weitestgehend zu bewältigen; das selbständige Arbeiten stellte für den Geförderten jedoch weiterhin eine große Schwierigkeit dar. Letztlich führte der Vergleich mit einem anderen Geförderten, der neu als zusätzlicher Hausmeistergehilfe eingestellt wurde und sehr viel produktiver war, nach insgesamt etwa 3,5 Jahren Förderung aufgrund der Unzufriedenheit des Arbeitgebers zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.

(C) Auch bei Nonprofit-Organisationen existieren Beispiele für Anforderungsprofile, die einem regulären Beschäftigungsverhältnis gleichen. In unserem Sample findet sich zudem ein Beschäftigungsverhältnis, in dem die Arbeitsbedingungen auch nach regulären Standards als anspruchsvoll bewertet werden können. Es handelt sich hierbei um einen mittels TaAM-Geförderten, der bei einem kirchlichen Träger als Veranstaltungstechniker eingesetzt wurde. Er wurde dort mit einer Vielzahl verantwortungsvoller Aufgaben betraut, ohne deren Erledigung die Durchführung diverser Veranstaltungen nicht oder nur eingeschränkt möglich gewesen wäre. Darüber hinaus war er für weitere Arbeiten zuständig, die der Instandhaltung des Gebäudes dienten. Zu seinen Aufgaben gehörte auch die Einsatzplanung von 1-€-Jobber*innen innerhalb des Betriebs. Der Geförderte musste zur Hochsaison für Veranstaltungen, trotz seines Teilzeitvertrags, über einen längeren Zeitraum unbezahlte Überstunden machen. Zudem erforderte sein Job eine permanente Erreichbarkeit, etwa bei Notfällen und auch nachts, ohne dass hierfür eine Vergütung gezahlt wurde. Außerdem wurde ihm eine Urlaubssperre auferlegt, sodass er seine Urlaubstage nur in den veranstaltungsfreien Wintermonaten nehmen konnte. Im Beobachtungszeitraum kommt der Geförderte weitestgehend gut mit den hohen Anforderungen zurecht. Für ihn stellen Untätigkeit und arbeitsfreie Zeit eher eine Schwierigkeit dar. Ein Teil seiner hohen Arbeitsleistung ist demnach auch auf seine große Arbeitsmotivation und seine hohe Identifikation mit dem Betrieb zurückzuführen. Dennoch sieht er seine Arbeitsbedingungen insgesamt durchaus kritisch.

Auch bei den *öffentlichen Arbeitgebern* lassen sich in unserem Sample verschiedene Varianten der betrieblichen Integration beobachten. (B) So findet sich in unserem Sample ein Fall, in dem die Leistungs- und Verhaltensanforderungen an den Geförderten in einem vorab zeitlich fest definierten Rahmen variieren. Es handelt sich hierbei um ein Beschäftigungsverhältnis zwischen einem städtischen Reinigungsbetrieb und einem Geförderten nach EvL. Der öffentliche Arbeitgeber nutzt die geförderte Beschäftigung als Instrument zur Personalrekrutierung und stellt u. a. deshalb regelmäßig eine Vielzahl gefördert Beschäftigte ein. Hier geht es aber weniger um die Auslese besonders geeigneter Arbeitskräfte, sondern darum, möglichst vielen Geförderten eine Beschäftigungschance zu eröffnen. Der Geförderte in unserem Sample wurde zunächst für ein Jahr ausschließlich mit anderen Geförderten für „übriggebliebene“ Grünarbeiten eingesetzt. Dabei wurden die Geförderten von einer Fachkraft begleitet und angeleitet. Da keine Vermischung mit der regulären Belegschaft erfolgte, hatten die Geförderten einen Sonderstatus im Betrieb. Innerhalb des Betriebs wurden sie von pädagogisch geschultem Personal betreut. Von den Geförderten wurde lediglich erwartet, dass sie motiviert sind und nicht zu viele Fehltage aufweisen. Konnten sie diese Anforderungen erfüllen, wie im Fall des Geförderten unseres Samples, wurden sie nach einem Jahr in die regulären betrieblichen Abläufe integriert und arbeiteten mit der Stammbelegschaft in festen Teams zusammen. Die Teams mussten ihre Aufgaben stets gemeinsam bewältigen, die Teammitglieder waren deshalb stark

voneinander abhängig. Teamfähigkeit stellte dementsprechend ein neues zentrales Bewährungskriterium dar. An die Geförderten im zweiten Beschäftigungsjahr wurden dennoch grundsätzlich etwas verringerte Leistungsanforderungen im Vergleich zu den regulären Arbeitskräften gestellt. In dem von uns betrachteten Fall ist es dem Geförderten sehr gut gelungen, sich in die Arbeitsgruppen zu integrieren. Er war sowohl bei den Vorgesetzten als auch bei seinen Kolleg*innen sehr beliebt. Er wies keinerlei Entwicklungs- oder Sonderbetreuungsbedarf auf, sondern entsprach vom Leistungsniveau einer regulären Arbeitskraft. Nach Ablauf der Förderung wurde er vom Betrieb übernommen.

(C) In anderen untersuchten Fällen bei einem öffentlichen Arbeitgeber fand hingegen weder eine konkrete betriebliche Integration im eingesetzten Bereich statt, noch konnten die dortigen Geförderten sich aus eigener Kraft eine Bleibeperspektive erarbeiten, da die Stellensituation der Kommune dies nicht hergab. Zugleich handelt es sich dabei um Fälle, in denen den Geförderten von den regulär Beschäftigten zwar der Sonderstatus als „befristet Beschäftigte ehemalige Langzeitarbeitslose“ zugeschrieben wurde, dies aber wiederum nicht dazu führte, dass ihnen besondere Arbeitsbedingungen – im Sinne einer Anpassung der Leistungs- und Verhaltensanforderungen – eingeräumt wurden. Die anfallenden Arbeiten im eingesetzten Bereich mussten vollumfänglich erledigt werden, wobei die Fähigkeit zur Erbringung der geforderten Leistungen per se vorausgesetzt wurde.[14] Ein Beispiel hierfür ist ein nach EvL Geförderter, der im Eingangsbereich eines Bürgerbüros für Einlasskontrollen, Terminvergaben und die Einhaltung von Masken-, Abstands- und Desinfektionspflichten zuständig war. Zudem war er in dieser Position regelmäßig erste Ansprechperson für Bürger*innen, die mit den unterschiedlichsten Anliegen das Bürgerbüro aufsuchten. Er fungierte dabei auch als Wegweiser innerhalb des Bürgerbüros oder zu anderen kommunalen Einrichtungen. Weil somit viele einfache Fragen von Bürger*innen (z. B. zur formellen Zuständigkeit) gleich im Eingangsbereich geklärt werden konnten, bedeutete dies auch eine Entlastung der Sachbearbeiter*innen. Das für diese Tätigkeit benötigte Wissen wurde dem Geförderten allerdings nicht im Rahmen einer Einarbeitung vermittelt. Er erarbeitete sich die nötigen Kenntnisse über die Lektüre der im Bürgerbüro öffentlich ausgelegten Flyer.

4.2 Triadische Konstellation und Handlungsfelder des Coachings

4.2.1 Varianten der realtriadischen Konstellationen

Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (gbB) ist ein komplexer Gegenstand. Das gilt für die Aufgabenstruktur, die der Gesetzgeber im Teilhabechancengesetz verankert hat, und ebenso für die implementierte Praxis der Betreuungskräfte. Analytisch ist die gbB nur angemessen zu fassen, wenn man diese als eingebettetes Element einer real existierenden Triade, einer Konstellation unterschiedlicher Praktiken, versteht. Für die Darstellung von Forschungsergebnissen zu diesem strukturell relationalen Gegenstand ist man daher gezwungen, Elemente der triadischen Relation schrittweise darzustellen, wenngleich diese Elemente faktisch interrelational und interdependent sind.

[14] In unserem qualitativen Sample gab es keinen Betrieb im öffentlichen Sektor, bei dem die Leistungs- und Verhaltensanforderungen stark reduziert waren und/oder der Fokus auf der psychosozialen Stabilität von Geförderten lag. Dies kann jedoch dem Sample geschuldet sein. Es lässt sich daraus nicht schließen, dass solche Fälle nicht existieren.

Die analytische Grundstruktur besteht aus drei Elementen – den Betreuungskräften, den geförderten Beschäftigten und den Vertreter*innen der Beschäftigungsbetriebe. Diese Elemente stehen in drei verschiedenen Arten von Beziehungen zueinander: (1) die Betreuungskräfte und ihre Geförderten, die hier als Klient*innen fungieren, in der Relation eines Arbeitsbündnisses; (2) die Geförderten, hier in der Beschäftigtenrolle, und ihre Vorgesetzten in der Relation eines Beschäftigungsverhältnisses und (3) die Betreuungskräfte und Arbeitgeber der Geförderten in der Relation der neuen Unterstützungsform der Beschäftigungsbegleitung. Diese von ihrer sozialen Strukturiertheit völlig unterschiedlichen Beziehungsarten involvieren die darin agierenden Personen in deutlich unterschiedlichen sozialen Rollen: So sind die Geförderten einmal Klient*innen und einmal Beschäftigte und die Arbeitgeber einmal Vorgesetzte und einmal jemand, der bzw. die Beratung durch eine externe gbB in Anspruch nimmt. Die Betreuungskräfte sind auf der einen Seite personenbezogene*r Betreuer*innen und andererseits betriebsexterne Akteur*innen, die ohne formales betriebliches Mandat die betriebliche Integration eines geförderten Arbeitnehmenden unterstützen sollen.

Darüber hinaus sind die drei Relationen nicht unabhängig voneinander, sondern beeinflussen sich wechselseitig: Die Arbeit an Problemen hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten betrifft selbstverständlich deren Verhalten und Leistungsfähigkeit im Betrieb, bzw. das Verhalten im Betrieb macht Arbeit an der Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen des Arbeitsbündnisses erforderlich. Eine regelmäßige und enge Beschäftigungsbegleitung liefert der zuständigen Betreuungskraft Einblicke in Problembereiche und Interventionsbedarfe, von denen sie direkt von ihren Klienten*innen kaum erfahren würde, und im Beschäftigungsverhältnis zeigen sich bzw. entstehen Probleme der Geförderten, die in der Zeit der Arbeitslosigkeit verborgen geblieben sind und die auch zum Anlass für Interventionen durch die gbB werden können. Ex negativo wird das noch deutlicher: Findet keine regelmäßige Beschäftigungsbegleitung durch die Betreuungskraft statt, ist es möglich, dass schwerwiegende betriebliche Probleme und dringender Interventionsbedarf unbekannt bleiben, weil etwa der bzw. die Klient*in sie verschweigt und der Arbeitgeber eher kündigt, als Kontakt zu einer Betreuungsinstitution aufzunehmen, die gleichermaßen institutionell wie persönlich fremd ist. Kann kein Arbeitsbündnis zur geförderten Person aufgebaut werden, können dysfunktionale Handlungsweisen der Geförderten nicht erkannt werden, fortbestehen und unbearbeitet das Beschäftigungsverhältnis gefährden. Klient*innen, die in Betreuungsgesprächen gelassen und unaufgeregt wirken, können in Situationen betrieblicher (Über-)Forderung außer sich geraten und eskapistische oder unangemessene Reaktionen zeigen, die eine Kündigung nach sich ziehen. Zudem kann die Betreuungskraft durch den Kontakt mit den Vorgesetzten rechtzeitig intervenieren, falls eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses, z. B. aufgrund unzureichender Arbeitsleistung oder inakzeptablen Verhaltens, bedroht ist.

Des Weiteren gilt, dass durch die direkten Interaktionen zwischen Betreuungskraft und Geförderten sowie zwischen Betreuungskraft und Vorgesetzten auch das Verhältnis zwischen Geförderten und Vorgesetzten beeinflusst werden kann, z. B. indem belastende Elemente innerhalb des Beschäftigungsverhältnisses eliminiert werden. Darüber hinaus kann im Umkehrschluss auch das Verhältnis zwischen Geförderten und Vorgesetzten Einfluss auf die Beziehung zwischen Betreuungskraft und Vorgesetzten bzw. Betreuungskraft und Geförderten nehmen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Vorgesetzte im Zuge einer intensiven

Vergemeinschaftung im Betrieb sich selbst verantwortlich fühlen, die Geförderten bei der Bearbeitung ihrer Probleme zu unterstützen und ein Einwirken der Betreuungskraft als externe Störung antizipiert wird.

Um zu illustrieren, wie komplex und variantenreich dieses Beziehungsgeflecht der triadischen Konstellationen der gbB in der Praxis ist, werden hier drei kontrastive Konstellations-Vignetten vorgestellt.

Die Interdependenz von familialem und betrieblichem Unterstützungsbedarf

In der ersten Konstellation ist die Geförderte eine Frau von 59 Jahren mit abgeschlossener Berufsausbildung und langer Berufserfahrung, Mutter erwachsener Kinder und Ehefrau, die im Zuge des Strukturwandels arbeitslos geworden ist und aufgrund zusätzlicher gesundheitlicher Probleme lange keine Arbeit mehr gefunden hat. Im Rahmen einer TaAM-Förderung hat sie zunächst als Fahrerin und Aufsicht bei einer Tafel gearbeitet, wurde dort aber nach eigener Auskunft „weggemobbt“. Nachdem die Vermittlungsversuche der gbB, einer ausgebildeten und erfahrenen Sozialarbeiterin, im Betrieb erfolglos blieben, hat diese sich um das Übergangsmanagement zu einem neuen Arbeitsplatz in einem Museum gekümmert. Hier ist die Geförderte zufrieden, und es gibt keine Konflikte. Dennoch wird die Arbeit der gbB kurz nach dem Übergang sehr aufwändig, denn sie wird mit komplexen Sachproblemen konfrontiert, die sie teils stellvertretend für, teils zusammen mit der Geförderten bearbeitet. Der Ehemann der Geförderten erleidet einen Schlaganfall, es werden eine fortgeschrittene Krebserkrankung und eine schnell voranschreitende Demenz diagnostiziert. Die Pflegebedarfe überfordern die Geförderte, und es scheint, als ob sie die geförderte Beschäftigung aufgeben müsse. Zunächst vermittelt die gbB für die Geförderte beim Arbeitgeber eine bedarfsorientierte Flexibilisierung der Arbeitszeiten, dann besorgt sie für den Ehemann einen Platz in einer Tagesbetreuung, so dass die Geförderte von der Betreuung teilweise entlastet ist und ihrer Arbeit, die ihr viel bedeutet, weiter nachgehen kann. Beim ersten Interview ist diese Phase der gbB bereits abgeschlossen, die Geförderte ist sichtlich von den Anforderungen des Umgangs mit der neuen häuslichen Situation gezeichnet, aber zuversichtlich, dass sie die Situation bewältigen kann, zumal die gbB sie weiterhin bei den vielfältigen formalen und bürokratischen Anforderungen der Pflege ihres Ehemannes unterstützt und auch ein psychisches Ventil darstellt, wo (nachvollziehbare) Überforderungsgefühle adressiert werden können.

Gut ein Jahr später wirkt die Geförderte gefestigt, hat sich mit der Situation arrangiert und einen für sie erträglichen Umgang mit ihrem pflegebedürftigen Mann gefunden. Auch die betriebliche Situation hat sich weiter konsolidiert. Im Verlauf der Untersuchung zeigt sich allerdings, dass die gbB auch Hausbesuche bei der Geförderten machen muss. Ganz im Sinne des Gesetzgebers, der die gbB auch als ein Instrument für die Beratung der Bedarfsgemeinschaft betrachtet, sieht die Betreuungskraft sich mit einer weiteren Verkomplizierung der von ihr zu bearbeiteten Betreuungsprobleme konfrontiert: Damit das Arrangement von Tagespflege des Ehemanns und Beschäftigung der Ehefrau weiter funktionieren kann, muss sie sich auch um Belange des Ehemanns kümmern. Diese kurze Andeutung zeigt eine kontinuierliche Betreuung durch eine ausgewiesene und erfahrene Fachkraft der Sozialen Arbeit, die sich nicht nur um die komplexen und sich im Zeitverlauf verändernden Problemlagen in der Privatheit der Geförderten kümmert, sondern auch im Betrieb vermittelt und Flexibilitätspotenziale auslotet. Es gelingt hier, für und mit der Geförderten, soziale Teilhabeerfahrungen durch Erwerbsarbeit zu ermöglichen, die zu

einer hohen Lebenszufriedenheit trotz einer äußerst schwierigen Lebenslage beitragen. Dieses Ergebnis setzt voraus, dass die gbB sowohl die Sphäre des Betriebs betritt und eine Vermittlungsarbeit mit den lebensweltlichen Anforderungen der Geförderten leistet, als auch im privaten Umfeld ihrer Klientin präsent ist. Die Geförderte wird nach dem Ende der Förderung, das sie voraussichtlich im gegenwärtigen Beschäftigungsbetrieb erleben wird, in Rente gehen.

Unvermittelter Abbruch der gbB – trotz Bewährung und Bedarf

Bei der zweiten Konstellation ist der Geförderte ein lediger Mittfünfziger mit einem sehr wechselhaften Lebenslauf, dessen Konstante die Arbeit „auf dem Bau“ ist. Obwohl er die Ausbildung zum Maler und Lackierer abgebrochen hat, versteht er sich als Universalhandwerker. In seinen schweren Zeiten, in denen er sich unter Verzicht auf die Unterstützungsleistungen des Wohlfahrtsstaates, ohne Personalausweis, eigene Wohnung und regelmäßige Einkünfte, aber verschuldet, durchgeschlagen hat, waren es diese Fähigkeiten, die ihm als Fundament dienten. Er hat viele Gelegenheitsarbeiten erledigt, dann auch in den Baustellen übernachtet und ist ansonsten bei seinen Geschwistern untergekommen. Nach Jahren hat er sich wieder gefangen und hat nach einem Umzug aus der Metropole ins Dorf, wo er jetzt noch lebt, auch wieder Anschluss an den Wohlfahrtsstaat gefunden, einen gemeldeten Wohnsitz, den Personalausweis, die Beantragung von Arbeitslosengeld II organisiert und auch an Maßnahmen des Jobcenters teilgenommen. Gegenwärtig arbeitet er als geförderter Beschäftigter in einem Beherbergungsbetrieb, der erheblich renovierungs-, umbau- und sanierungsbedürftig ist. Der Geförderte ist hauptsächlich für die weitgefächerten handwerklichen Aufgaben zuständig und fühlt sich in dieser Position, in der er sich bewährt, äußerst wohl.

Wie seine Arbeitgeberin und ihr Mann wohnt auch er in einem der Häuser des Anwesens, zu dem auch der Beherbergungsbetrieb gehört. Auf Wunsch der Arbeitgeberin wohnt in seiner Wohnung auch eine ebenfalls geförderte Kollegin. Die Arbeitgeberin organisiert den Beherbergungsbetrieb und die Instandsetzung des Anwesens hauptsächlich alleine, daher ist der Geförderte für sie sehr nützlich. Sie spricht sehr offen mit ihm über Änderungsbedarf in Erscheinungsbild, Hygiene, Verhaltensweisen auch gegenüber Bekannten im Dorf, und er ist ausdrücklich bereit, diesen Anforderungen soweit zu entsprechen, wie es ihm gelingt. Zudem wünscht sie sich, dass der Geförderte den Führerschein und eine Qualifikation zur „Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten IHK“ macht. Beides erweitert seine Einsetzbarkeit erheblich und würde ihn in die Lage versetzen, Gäste, Gepäck, aber auch Baumaterial zu transportieren, sowie mehr Elektroarbeiten zu übernehmen.

Die Betreuungskraft ist eine Frau ohne einschlägige berufliche Qualifikation in der Arbeit mit der Zielgruppe des THCG, aber mit sehr viel Erfahrung sowohl in der Verwaltungstätigkeit eines Beschäftigungsträgers als auch in der Durchführung von Zielgruppenprogrammen. Sie hat auch Erfahrungen im Umgang mit Arbeitgebern und dem Jobcenter und hat in dieser Hinsicht keinerlei Berührungsängste. Die Basis ihrer Arbeit ist ihre intransigente Selbstverpflichtung, ihre Klient*innen zu unterstützen, sie sieht aber den Austausch mit den Arbeitgebern, das Aufsuchen der Beschäftigungsbetriebe, das Vermitteln bei Konflikten sowie die Unterstützung von Klient*innen auch bei betrieblichen Konflikten als relevante Elemente ihrer Arbeit. Alle Anforderungen, die seine Arbeitgeberin an den Geförderten stellt, bearbeitet auch die gbB gemeinsam mit ihm, insbesondere Verhaltensänderungen im Privatleben werden hier fokussiert.

Das Beschäftigungsverhältnis – aufgrund der Wohnsituation und der engen Zusammenarbeit – ist eher gemeinschaftlich als formal geprägt, und die Arbeitgeberin hilft dem Geförderten wie selbstverständlich aus Notsituationen. Sie weiß jedoch nicht von dessen Schuldenproblematik und erkennt auch nicht, dass ihr Wunsch, dass er mit einer Kollegin zusammenwohnt, ungewollt seine finanzielle Situation verschärft. Das Jobcenter ist nämlich überzeugt, dass hier eine Bedarfsgemeinschaft vorliegt, und so gerät der Geförderte trotz sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung wieder in die Grundsicherungsabhängigkeit. Der Stolz des Geförderten verbietet ihm, seiner Arbeitgeberin dies mitzuteilen. Er möchte weiterhin – so seine Selbstwahrnehmung – als kompetenter Handwerker gesehen werden, der in allen Lebenslagen klarkommt. Die Vermittlungsanstrengungen der gbB beim Jobcenter bleiben fruchtlos, ihren Vorschlag, eine Privatinsolvenz in Betracht zu ziehen, lehnt der Geförderte ab. So bleibt ihr nur, mit ihm einen Schuldendienst zu entwickeln, der ihm noch einen Minimallebensstandard sichert. Auf diese Weise kam es zu beträchtlichem Schuldenabbau, bis das Betreuungsverhältnis vom Jobcenter unvermittelt abgebrochen wurde – ein Sachverhalt, der für die Betreuerin unverständlich war, weil sie erheblichen weiteren Betreuungsbedarf sah. Vorher hatte die Betreuerin es bewerkstelligt, den Geförderten durch diverse Schwierigkeiten beim Erwerb des Führerscheins zu leiten und auch den Kurs zur „Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten IHK“ finanziert zu bekommen und zu terminieren – beides im Rahmen des Qualifizierungsbudgets. Ironischerweise tragen diese Erfolge auch dazu bei, dass das Schuldenproblem des Geförderten wiederauftaucht.

Ein Blick auf diese Konstellation verdeutlicht zum einen, dass eine kontinuierliche Betreuung durch die gbB geboten ist, weil ansonsten scheinbar gelöste Probleme wiederauftauchen und möglicherweise eine wahrscheinliche, ungeförderte Beschäftigung gefährden können. Zum anderen wird ersichtlich, dass eine enge Beziehung zwischen Arbeitgebern und Geförderten das vertrauensvolle Arbeitsbündnis zwischen gbB und Klient*innen nicht ersetzen kann. Der Wunsch, als vollwertige*r Beschäftigte*r und selbständige Person vom Arbeitgeber anerkannt zu werden, kann verhindern, dass dringende Probleme angesprochen und einer Lösung zugeführt werden. Es ist strukturell ein wesentlicher Unterschied, ob die Geförderten sich als Arbeitnehmer*innen oder als Klient*innen verstehen. Schließlich ist festzuhalten, dass eine entschlossene Nutzung des Qualifizierungsbudgets auf Betreiben der gbB geeignet ist, eine ungeförderte Anschlussbeschäftigung wahrscheinlich zu machen.

Ein ambivalentes Passungsverhältnis von persönlichem Habitus und betrieblichen Anforderungen

Die letzte Vignette konstelliert sich um einen geförderten Beschäftigten von 40 Jahren, der als Hausmeister und Veranstaltungsmitarbeiter in einem Kulturhaus arbeitet. Der Fall ist dadurch gekennzeichnet, dass der Geförderte ein trockener Alkoholiker ist, dessen Erwachsenenleben von einer virulenten und schwer zu balancierenden Dynamik von „Spannung und Lösung“ gekennzeichnet ist. Im Interview macht der Geförderte deutlich, dass er mit der anspruchsvollen Arbeit im Veranstaltungsmanagement nicht nur zurechtkommt, sondern dass die schwierige und vielfältige Anforderungsstruktur ihm habituell auch entgegenkommt. Er weist aber genauso deutlich darauf hin, dass die Disposition, „nicht stillsitzen“ zu können, für ihn sehr problematisch ist. Seine habituelle Disposition ist daher ambivalent, einerseits ist sie Ressource für die

Bewältigung seiner anspruchsvollen geförderten Arbeit, andererseits aber auch ein Quell von Unruhe, die ihn bei der Arbeit behindert.

Dass es eines großen persönlichen Einsatzes des Geförderten bedarf, um die Arbeitsanforderungen erledigen zu können, zeigt die Vielfalt der von ihm ausgeübten Tätigkeiten: Zum einen obliegt ihm die Mitarbeit beim „Veranstaltungsmanagement“, d. h. er bereitet bei Veranstaltungen sowohl die Technik als auch den Ausschank von Essen und Trinken vor, bisweilen schenkt er auch selbst aus. Auch die Nachbereitung gehört dazu und dauert häufig bis spät in die Nacht. Es kommt allerdings hinzu, dass er die Gewährleistungsarbeit macht, welche die Aufrechterhaltung des (sehr alten und daher ständig renovierungs- und reparaturbedürftigen) Veranstaltungsorts als solchem ermöglicht: Er ist der Ansprechpartner für Handwerker, die Termine machen, die Person, die jederzeit wegen Sicherheitsfragen bereitsteht. Diese Gewährleistungsarbeit findet auf Abruf zu allen Tag- und Nachtzeiten auch außerhalb der Arbeitszeiten statt und ist belastend. Auch Hausmeistertätigkeiten sowie die Personaleinsatzplanung für 1-€-Jobber*innen gehören zu seinem Tätigkeitsspektrum. Erwähnenswert ist noch, dass die Arbeit in den Wintermonaten ruht, so dass im Sommer eine Urlaubssperre vorliegt. Zwischen der Struktur der Arbeit und dem Habitus des Geförderten liegt eine Art Kollusion vor. Daher ist es letztlich folgerichtig, dass der Geförderte sich stark mit seiner Arbeit und seinem unmittelbaren Arbeitgeber (der Veranstaltungsort ist „sein Haus“) identifiziert. Das aber ist Bestandteil des Problems, überfordert er sich doch tendenziell selbst und verschärft so die bereits objektiv vorliegende (über-)fordernde Arbeitssituation. Genau das reproduziert aber die seine Persönlichkeitsstruktur prägende Problematik von Spannung und nur schwer zu findender Lösung derselben.

Als Suchtkranker ist der Geförderte in fachärztlicher Behandlung und weiß um den Sachverhalt, dass ein Arbeitsbündnis voraussetzt, sich dem Helfer bzw. der Helferin gegenüber zu öffnen. Dies fällt ihm allerdings schwer, denn er hat ein starkes Bedürfnis nach Diskretion. Dennoch gelingt die Einrichtung eines vertrauensvollen Verhältnisses zur gbB, die er allerdings eher als eine Freundin denn als professionelle Fachkraft versteht. Er erwartet und erhält von ihr Hilfe sowohl in Form eines emotionalen Ventils, mittels dessen er seinen inneren Druck und die Belastung mit persönlichen Problemen beklagen kann, aber auch bei vielfältigen eher formellen Angelegenheiten, etwa im Zusammenhang mit Problemen mit dem Vermieter. Auch wenn der Geförderte mit dem unmittelbaren Vorgesetzten im Veranstaltungsort sehr gut auskommt, so ist doch das Verhältnis zum zweiten Vorgesetzten, der eher formal für ihn zuständig ist, schwierig. Das hat auch persönliche Gründe. So kommt es, dass die gbB mehrfach intervenieren muss, um etwa eine arbeitgeberseitige Kündigung nach längerer Krankheit zu verhindern oder sich für eine Verlängerung der Arbeitszeit – die formale Arbeitszeit war bis dato dauerhaft viel kürzer als die faktischen Arbeitsstunden – einzusetzen.

Neben der hier unverzichtbaren Hilfe bei formalen Angelegenheiten besteht eine wichtige Aufgabe für die gbB darin, die Neigung des Geförderten, sich zu überfordern und seine Schwierigkeit, zur Ruhe zu kommen, mit ihm zu bearbeiten. Das betrifft gleichermaßen die Suche nach einer Freizeitbeschäftigung, die seinem Bedürfnis auch nach körperlicher Entspannung entgegenkommt. Dieses Problem reicht aber auch tief in die Arbeitsrealität hinein. So könnte der Geförderte durch die Absolvierung eine Fortbildung im Bereich der Veranstaltungstechnik, die im Rahmen des Qualifizierungsbudgets finanzierbar wäre, eine ungeförderte Beschäftigung beim

Arbeitgeber erreichen. Das Erbringen der damit zusammenhängenden Arbeitsanforderung ist für den Geförderten allerdings unvorstellbar. Es gilt daher, Alternativen für seinen Arbeitseifer zu finden, die mit seinen psychischen Dispositionen vereinbar sind, was allerdings im Coaching nicht thematisiert wird. In der fehlenden Identifikation und Bearbeitung ebendieser Problematik besteht in diesem Fall ein wichtiges Versäumnis der gbB. Diese Vignette verdeutlicht, dass ein Passungsverhältnis von Persönlichkeits- und Anforderungsstruktur zwar einerseits ein Vorteil für die Betriebsintegration sein, zugleich aber in beiden Hinsichten zu großen Problemen führen kann. Die gbB kann hier nur unterstützen, wenn sie das durchschaut und mit Blick auf beide Dimensionen, Betrieb und Person des Geförderten, beratend aktiv werden kann.

Die Ausführungen zur Basisstruktur der gbB haben deutlich gemacht, wie komplex, interdependent und einzelfallabhängig diese neue Unterstützungsdienstleistung im SGB II ist. Die folgenden Abschnitte analysieren vor diesem Hintergrund zentrale Dimensionen der gbB, ohne jeweils die Gesamtkonstellation darzustellen. Dass diese in der Realität immer der Kontext ist, sollte durch die obigen Ausführungen klar geworden sein.

4.2.2 Dimensionen der gbB

Die bereits dargestellte triadische Perspektive ist auch für die folgende Identifikation und Analyse der zentralen Dimensionen der gbB leitend, da im Zusammenspiel dieser drei Akteure sowohl die Bedarfe der Geförderten deutlich werden, als auch die Anforderungen an das Handeln der Betreuungskräfte und die Perspektive der Betriebe, die sich jeweils wechselseitig bedingen. Allerdings zeigt sich, dass den einzelnen Akteuren der Triade hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen der Betreuung eine unterschiedliche Bedeutung zukommt – empirisch wie analytisch. So lässt sich einerseits festhalten, dass bei manchen Dimensionen vor allem die Interaktion zwischen gbB und Geförderten entscheidend ist, während der Betrieb nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei der Eskalation von Problemen, involviert ist. Andererseits verdeutlichen unsere Analysen empirisch, dass selbst bei grundsätzlicher Relevanz aller Akteure der Triade in einer Dimension diese oftmals nicht in derselben Intensität involviert sind, auch wenn dies sinnvoll oder erforderlich wäre. Ein weiterer empirischer Befund der Fallstudien ist schließlich auch, dass in einigen Fällen sogar alle notwendigen Interaktionen innerhalb der handlungspraktischen Dyaden ausbleiben – sowohl zwischen Betreuungskräften und Betrieb als auch zwischen Betreuungskräften und Geförderten. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben qualifikatorischen Defiziten bei den Betreuungskräften, welche das Erkennen eines Unterstützungsbedarfes verstellen können, sind als andere mögliche Ursachen auch Arbeitsüberlastungen der Betreuungskräfte durch zu viele Betreuungsfälle, personale Diskontinuitäten im Betreuungsprozess oder Kontakteinschränkungen im Zuge der Covid-19-Pandemie zu nennen. So befinden sich im qualitativen Sample auch Coaches mit Fallzahlen von bis zu 200 Geförderten pro Vollzeitäquivalent. Im Zuge der Covid-19-Pandemie ließ sich vor allem bei den Coaches von Jobcentern häufig ein mehrmonatiges Aussetzen von (persönlichen) Coachingterminen beobachten. In den von uns untersuchten Fällen blieben Interaktionen insbesondere aus, wenn während der Hochphase der pandemiebedingten Restriktionen gbB-Personal der Jobcenter (gE) zur Bearbeitung von Kurzarbeitergeldanträgen abgeordnet wurde. In unserem Sample zogen zudem auch Kommunen Coaches aus ihren Jobcentern (zkT) zum Teil zur Unterstützung der Ordnungs- und Gesundheitsämter heran. Insgesamt betrachtet stellt in den

von uns beobachteten Konstellationen die kontinuierliche und durchgehende Betreuung von Geförderten durch ein und denselben Coach bzw. dieselbe Coachin den Ausnahmefall dar.

Im Rahmen der Evaluation konnte auch festgestellt werden, dass durch das Ausbleiben notwendiger Interventionen nicht nur das Beschäftigungsverhältnis in Gefahr geraten kann; auch von der gbB grundsätzlich zu bearbeitende persönliche Problemlagen können sich verfestigen oder eskalieren. Ein instruktives Beispiel für das Ausbleiben von notwendigen Interventionen aufgrund der Falleinschätzung durch die gbB ist ein älterer alleinstehender Geförderter, für den nach Auslaufen der Förderung bei einem Beschäftigungsträger ein vorzeitiger Renteneintritt angestrebt werden soll. Der Geförderte war kurz nach Förderbeginn durch eine Erbschaft zu einer größeren Summe Geld gelangt und sucht nun dringend Unterstützung bei der Klärung dieser Vermögensangelegenheiten, insbesondere mit Blick auf den Selbstbehalt angesichts der Tatsache, dass er mit Eintritt der Rente möglicherweise auf Grundsicherung angewiesen sein könnte. Außerdem leidet der Geförderte in privater Hinsicht an akuter Vereinsamung, was ihn mit großer Sorge auf die Rentenzeit blicken lässt, da die Kolleg*innen im Betrieb praktisch seine einzigen Sozialkontakte darstellen. Für die Themen Sozialkontakte und Vermögen fühlt sich seine gbB nicht zuständig, auch weil sie das Ausmaß dieser Probleme nicht erkennt und folglich auch nicht angemessen in ihre Arbeit einbezieht. Da vom Beschäftigungsträger keine Klagen über die Arbeitsleistung oder persönliches Fehlverhalten kommen, wähnt der Betreuer alles in bester Ordnung, so dass Interaktionen zwischen gbB und Gefördertem weitgehend ausbleiben, trotz bestehenden Unterstützungsbedarfs.

Im Folgenden werden die sieben zentralen Dimensionen der gbB, die sukzessive am Interviewmaterial gewonnen und ausgearbeitet wurden, thematisch gegliedert dargestellt. Wie alle Ergebnisse dieses Untersuchungsteils basieren auch die Dimensionen der gbB auf Rekonstruktionen triadischer Konstellationen aus Betrieben, Coaches und Geförderten; in diesem Fall der Gesamtheit des Samples. Es erfolgt keine differenzierte Darstellung des Coachings hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Selbstvornahme durch die zuständigen Jobcenter und durch beauftragte Dienstleister. Diese Entscheidung ist dadurch motiviert, dass im qualitativen Sample keine systematischen Unterschiede zwischen diesen beiden organisatorischen Varianten des Coachings festgestellt werden konnten, auch wenn dies nicht ausschließt, dass in der Gesamtheit aller Fälle solche Unterschiede zu beobachten sind. Aus demselben Grund wird an dieser Stelle auch auf eine Differenzierung zwischen der Betreuung von Geförderten gemäß EvL und TaAM verzichtet. Aus Sicht der qualitativen Untersuchung zum Coaching kann von der Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit nicht auf das Vorhandensein persönlicher und betrieblicher Problemlagen von Geförderten geschlossen werden. Hier gilt jedoch dieselbe Einschränkung, dass breitere Analysen zu einem anderen Ergebnis kommen können.

Der Betrieb

Im Kontext personenbezogener Dienstleistungen mit Arbeitsmarktbezug ist der Betrieb die Dimension der gbB, die ein weitgehendes Novum darstellt, da die betriebliche Praxis auch den rechtlichen Richtlinien entsprechend unmittelbarer Gegenstand der Betreuungsarbeit der gbB

ist; bisher war diese Aufgabe praktisch kein Gegenstand arbeitsmarktbezogener Unterstützungsleistungen.[15]

Die gbB muss von Beginn an den Prozess der betrieblichen Integration begleiten und bedarf dafür des Einblicks sowohl in die inhaltliche Seite der Arbeit und die Leistungsanforderungen an die Geförderten als auch eines Verständnisses von der sozialen Beschaffenheit der betrieblichen Gemeinschaft mit Blick auf Kolleg*innen und Vorgesetzte der Geförderten. Nur auf diese Weise kann sie dafür Sorge tragen, dass die Geförderten auch entsprechend ihres Status als Geförderte im Betrieb behandelt und eingesetzt werden. Letztlich handelt es sich bei den Geförderten um ehemalige Langzeitarbeitslose, für deren Beschäftigung die Arbeitgeber*innen einen umfangreichen Lohnkostenzuschuss erhalten, so dass die Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der Geförderten entsprechend anzupassen sind.

Wie breit das Spektrum der betrieblichen Konstellationen ist, in denen die Geförderten zum Einsatz kommen, zeigt u. a. die Typologie betrieblicher Integration in Abschnitt 4.1. Hierbei wird deutlich, dass die Herausforderungen und Chancen betrieblicher Integration nicht zwingend mit der Unternehmensform zusammenhängen, sondern vielmehr ein Kontinuum von Leistungsanforderungen und deren Anpassungen die betriebliche Integration und die Verwertung der Arbeitskraft der Geförderten im Betrieb prägt. So reichen etwa die Leistungsanforderungen an die Geförderten von einer minimalen Restproduktivität bis hin zu einem praktisch vollwertigen Einsatz als reguläre Arbeitskraft. Genauso ist eine ungeförderte Weiterbeschäftigung in einigen Fällen von Beginn an kategorisch ausgeschlossen, während diese in anderen Fällen bereits frühzeitig während der Förderung von beiden Seiten angestrebt wird.

Letztlich muss die gbB vor dem Hintergrund der betrieblichen Anforderungen und der individuellen Leistungsfähigkeit der Geförderten gerade zu Beginn der Förderung gewährleisten, dass die Geförderten so eingesetzt werden, dass sie zwar nicht überfordert werden, gleichzeitig aber die Gelegenheit haben, ihre Beschäftigungsfähigkeit durch einen angemessenen Einsatz ihrer Arbeitskraft zu steigern. Um den Teilhabeaspekt nicht zu konterkarieren, gilt es zugleich, Beschäftigungsarrangements zu initiieren, welche keine Stigmatisierung der Geförderten begünstigen. Dies ist nur möglich, wenn die gbB hinreichende Kenntnis sowohl von den sozialen und tätigkeitsbezogenen Arbeitsbedingungen im Betrieb als auch vom Leistungsvermögen der Geförderten hat.

Im weiteren Verlauf der geförderten Beschäftigung stellt sich für die gbB die Herausforderung, beschäftigungsbezogene Probleme zu erkennen und zu bearbeiten. Auf der einen Seite betrifft dies Probleme, die sich unmittelbar durch die Aufnahme einer Beschäftigung ergeben. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die zeitliche Koordinierung von alltäglichen Aufgaben oder auch Betreuungspflichten mit den Arbeitszeiten aber auch die körperlichen und psychischen Belastungen, die grundsätzlich nach einer langen Zeit der Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung entstehen können. Auf der anderen Seite umfasst dies aber auch Probleme, die mit der Person der Geförderten verbunden sind, etwa mit Blick auf

[15] In Form von § 16g SGB II ist seit 2016 auch eine Begleitung nach erfolgter Beschäftigungsaufnahme rechtlich möglich, doch ist diese nicht zwingend auf die betriebliche Situation fokussiert und wird bislang in einem so geringen Maße genutzt, dass sie in der Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht separat ausgewiesen wird. Außerdem sind die Programme „Soziale Teilhabe“ sowie das Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser SGB-II-Leistungsberechtigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu nennen, in denen derartige Ansätze zumindest bereits modellhaft erprobt wurden, ohne dass dies jedoch bereits im SGB II verankert gewesen wäre.

gesundheitliche Einschränkungen, aber auch die Einordnung in die betriebliche Hierarchie und die Kooperation mit Kolleg*innen im Arbeitsalltag. An den analysierten Fällen wird immer wieder deutlich, dass viele Geförderte gerade in den ersten Monaten Probleme damit haben, sich in der für sie ungewohnten Beschäftigtenrolle zurecht zu finden. Ein dritter Aspekt sind die Erbringung der erwarteten Arbeitsleistung und der Umgang mit Leistungsanforderungen. Hier kommt unmittelbar die bereits angesprochene Herstellung einer Passung von betrieblichen Anforderungen und individuellem Leistungsvermögen zum Tragen, die aber aufgrund von Entwicklungen – oder auch Rückschritten infolge von Krisen – immer wieder neu justiert werden muss. Auf diese Weise können Entwicklungen der Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit unterstützt und Überforderungen vermieden werden. Hiermit hängt wiederum eng eine letzte Variante von Unterstützungsbedarfen in diesem Kontext zusammen, die durch den Betrieb selbst begründet sind. Beispiele hierfür sind unangemessene Leistungserwartungen aber auch problematische Verhaltensformen von Vorgesetzten und Kolleg*innen gegenüber den Geförderten, die entsprechende Probleme erzeugen können. Auch hierfür braucht die gbB die notwendige Sensibilität und Nähe zur betrieblichen Praxis, um auch auf Arbeitgeber*innen einwirken zu können.

Beispiele für Interventionen der gbB, die sich in unserem Sample finden, reichen von Ratschlägen der gbB an die Geförderten über das Etablieren eines Feedback-Systems zur Arbeitsleistung der Geförderten bis hin zu einem Wechsel der Abteilung innerhalb eines Betriebs oder im Extremfall sogar die Umsetzung eines Wechsels des Beschäftigungsverhältnisses. Ein Wechsel der Abteilung findet sich etwa bei einem Geförderten, der bei seinen Kolleg*innen auf Ablehnung stößt und daraufhin in eine andere Abteilung innerhalb desselben Bereichs versetzt wird, wo er ähnliche Tätigkeiten ausübt, dort aber sehr wohlwollend von dem Abteilungsleiter aufgenommen und unterstützt wird. Dies geschieht allerdings auf Initiative des Buchhalters des Betriebs, zu dem der Geförderte Vertrauen hat, da die gbB im Betrieb praktisch nicht präsent ist und hier keine Unterstützung darstellt.

Schließlich weist die betriebliche Dimension der gbB einen unmittelbaren Bezug zu einem anderen Element der THCG-Förderung auf, die Nutzung des Qualifizierungsbudgets. Für einen gezielten Einsatz dieses Instruments bedarf es ebenfalls einer Nähe der gbB zur betrieblichen Praxis, um Qualifizierungsbedarfe zu identifizieren und deren Umsetzung in Abstimmung mit Arbeitgeber*innen, Geförderten und dem Jobcenter zu realisieren. Auch wenn eine solche strategische und gezielte Nutzung dieser Möglichkeit in unserem Untersuchungssample nur selten zu beobachten war, soll zumindest ein Beispiel für eine gelungene Nutzung des Qualifizierungsbudgets hervorgehoben werden. In diesem Fall hat die Geförderte in einem Logistikunternehmen über das Qualifizierungsbudget eine fachspezifische Fortbildung absolviert, die nicht nur ihre ungeförderte Weiterbeschäftigung erleichtert hat, sondern darüber hinaus auch einen betrieblichen Aufstieg ermöglicht hat. Allerdings ging in diesem Fall die Initiierung der Nutzung von ihrem Arbeitgeber und nicht von der gbB aus, der hierfür schlicht die Nähe zum Betrieb fehlte.

Die hier dargestellten Anforderungen an die gbB im Kontext des Betriebs verdeutlichen, dass alle Akteur*innen der Triade gleichermaßen involviert sein müssen in die Umsetzung dieser Facette der Betreuung. Gleichzeitig belegt die Empirie unserer Analysen jedoch, dass die Distanz der Betreuungskräfte zum betrieblichen Kontext in vielen Fällen so groß ist, dass ihnen der

notwendige Einblick in die betriebliche Praxis fehlt, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. In einigen Fällen ist dies einem verkürzten Aufgabenverständnis seitens der Betreuungskräfte geschuldet, da diese die Begleitung der betrieblichen Praxis gar nicht als Bestandteil ihres Auftrags wahrnehmen; sie klammern diese Aufgabe geradezu aktiv und bewusst aus ihrer Arbeit aus. Dies spiegelt sich auch in den Befunden aus der quantitativen Befragung der Geförderten, der zufolge die Befragten nur in 50 Prozent (Welle 1) bzw. 30 Prozent (Welle 2) angaben, dass Gespräche mit Vorgesetzen und Kolleg*innen stattfanden. Doch genauso gibt es auch Betriebe oder Geförderte, die aktiv darum bemüht sind, den Betreuungskräften möglichst wenig Einblick in die tägliche Arbeit zu gewähren – sei es, weil es den Geförderten unangenehm ist oder auch weil die Arbeitgeber*innen überzeugt sind, dass sie Probleme im Betrieb ohne fremde Hilfe regeln können. Schließlich stößt die Präsenz von externen Betreuungskräften bei gemeinnützigen Beschäftigungsträgern, die selbst auch Coaching anbieten, teilweise auf erhebliche Vorbehalte, die den Betriebszugang erschweren oder sogar gänzlich ausschließen. In allen Fällen des qualitativen Samples ist zu beobachten, dass die objektiven Möglichkeiten einer aktiven Begleitung der geförderten Beschäftigung im Betrieb nicht ausgeschöpft werden. Eine Rolle mag hierbei auch die Neuartigkeit einer Betreuung spielen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Personen begleiten soll, und daher keinem bzw. keiner der involvierten Akteur*innen in Gänze vertraut ist. Mit anderen Worten fehlen schlichtweg etablierte Routinen für die Gestaltung der betrieblichen Facette der gbB.

Initiierung von längerfristigen Entwicklungsprozessen

Neben der Beschäftigungsbegleitung im Betrieb ist eine ganz wesentliche Dimension der gbB die Initiierung von längerfristigen personenbezogenen Entwicklungsprozessen bei den Geförderten. Sie ist die Voraussetzung für eine langfristige erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt, sie spielt aber auch eine ebenso große Rolle bei der Stabilisierung der persönlichen Verfassung der Geförderten. Damit sind im Wesentlichen all jene Interventionen gemeint, die auf die Bearbeitung von persistenten dysfunktionalen sozialen Handlungsmustern abzielen und in der Regel auf tieferliegende Probleme der Person verweisen. Wenngleich sich die Notwendigkeit für eine solche Unterstützungsdienstleistung durchaus aus dem praktischen Handeln der Geförderten im betrieblichen Alltag ableiten kann, handelt es sich hierbei um eine Dimension der gbB, die auf der Interaktionsebene zwischen professionellen Helfer*innen und Geförderten stattfindet. Voraussetzung ist, dass die Betreuungskraft in der Lage ist, die individuellen Förderbedarfe zu erkennen, und mit geeigneten Maßnahmen darauf reagiert. Wie unsere Analysen gezeigt haben, ist dies oft nicht der Fall, wenn etwa Vereinsamung, Suchtprobleme oder psychische Erkrankungen der Geförderten schlichtweg nicht erkannt und folglich nicht behandelt werden. In dieser Dimension werden zudem die am weitesten in die individuellen Handlungsdispositionen und Routinen der Lebensführung der Person reichenden Themen adressiert. Hierzu zählen u. a. Probleme bei der Organisation des persönlichen Alltags bis hin zur Vermeidung weiterer Verwahrlosung, selbstschädigender Konsum von Betäubungsmitteln bis hin zur Identifikation von Abhängigkeiten, unangemessene Reaktionen bei Kritik und Konflikten bis hin zur Arbeit an der Impulskontrolle, Ängste, Einsamkeit, Schwierigkeiten bei der realistischen Einschätzung eigener Fähigkeiten sowie die fehlende Fähigkeit zur Kommunikation von Bedürfnissen und Überforderungen. Bei der Bearbeitung solcher Problemlagen, mit denen,

wie unser Sample zeigt, durchaus im Rahmen einer gbB zu rechnen ist, handelt es sich um Interventionen, die sich an der Grenze zu therapeutischem Handeln bewegen. Dies sollte selbstverständlich ausschließlich von entsprechend qualifiziertem Personal mit einschlägigem fachlichem Hintergrund erbracht werden, wie z. B. von mit entsprechenden Zusatzqualifikationen ausgestatteten Psycholog*innen und Sozialarbeit*innen sowie Psychotherapeut*innen. Ein solchen Profil ist unter den Coaches im qualitativen Sample nur in Ausnahmen zu finden.

Ein weniger gravierender Teil dieser Dimension, der für die Geförderten aber durchaus von großer Bedeutung ist und in einigen Fällen des Samples einen fließenden Übergang zu den oben skizzierten dysfunktionalen Verhaltensmustern bilden kann, resultiert aus belastenden Lebenslagen, die für langfristigen Grundsicherungsbezug charakteristisch sind. Hierzu zählen Problemlagen wie Überschuldung, prekäre Wohnverhältnisse, persönliche oder gesundheitliche Krisen oder individuelle Belastungsreaktionen und Erschöpfungszustände durch Überforderung, welche der Arbeitsaufnahme nach langem passiven Leistungsbezug selbst geschuldet sein können. In solchen Fällen bedarf es zunächst einer Art institutionalisierter Seelsorge, um den Geförderten einen Raum zu geben, über Belastungsfaktoren offen sprechen zu können und diese gemeinsam einzuordnen und zu reflektieren. Dies umfasst auch eine kontinuierliche Betreuung im Sinne eines Fallmonitorings, um problematische Entwicklungen frühzeitig erkennen und fallangemessen intervenieren zu können. Dies entspricht der Logik einer „Arbeit mit“ den Geförderten (vgl. Heiner 2012). Die Entwicklung kann nicht durch eine stellvertretende Handlung von außen direkt durch die gbB erzielt werden, sondern muss sich kooperativ in der längerfristigen Interaktion beider Seiten im Rahmen eines Arbeitsbündnisses vollziehen. Mit anderen Worten ist hier die aktive Mitwirkung der Geförderten unabdingbar und betrifft oft Themen, die schambesetzt sind oder als Makel empfunden werden. Die gemeinsame Arbeit mit Geförderten an dysfunktionalen sozialen Handlungsmustern kann aber auch erschwert werden, wenn diese den Betroffenen nicht intentional präsent sind, also keine Einsicht in die Notwendigkeit von individuellen Entwicklungsprozessen besteht. In diesen Fällen bedarf es zunächst der Herstellung einer gemeinsamen Situationsdeutung und der Erstellung eines Kontraktes zur gemeinschaftlichen Festlegung der Entwicklungsziele. Dies ist anspruchsvoll und kann ohne eine Betreuung mit personeller Kontinuität über einen längeren Zeitraum kaum gelingen.

Ein instruktives Beispiel für Aufgaben aus dem oben skizzierten Bereich findet sich bei einem Geförderten, der im Alter von rund 30 Jahren über keinerlei Erwerbserfahrung jenseits einer lange zurückliegenden Ausbildung zum Bäcker verfügt. Weiterhin hat sich seine gesamte Sozialisation bis dahin sehr schwierig gestaltet und ist von vielen Verzögerungen und Krisen geprägt: Beginnend mit der frühen Zersplitterung seiner Kernfamilie, einschließlich der Trennung der Eltern und des Aufwachsens des Bruders bei den Großeltern, bis hin zum Suizid seiner ersten Freundin und Phasen intensiven Drogenkonsums. Der Geförderte ist ausgesprochen vulnerabel und hat keinerlei Zutrauen, weder zu Dritten, noch in sein eigenes Können, so dass er auch im Betrieb als Handwerkshelfer äußerst unbeholfen auftritt und Zweifel an seiner Eignung aufkommen – sowohl bei ihm selbst als auch bei seiner Vorgesetzten. Für die Stabilisierung der Beschäftigung ergeben sich gleich mehrere Aufgaben für die zuständige Betreuerin: Auf der einen Seite muss sie sich dem Geförderten in regelmäßigen Gesprächen zuwenden, um darin die

faktisch erzielten Fortschritte in der Arbeit sichtbar zu machen und gemeinsam mit ihm zu reflektieren, damit der Geförderte auch selbst wahrnimmt, dass er eben doch „etwas kann“. Dies beinhaltet zugleich eine regelmäßige Aktivierung des Geförderten, dessen Beschäftigungsverhältnis auch wegen häufiger Krankentage zeitweise unsicher war. Auf der anderen Seite musste die gbB die Arbeitgeberin von dem Leistungspotenzial des Geförderten überzeugen und um Rücksichtnahme und Geduld bitten. Darüber hinaus galt es, mit dem Geförderten seine nach wie vor schwierige persönliche Situation hinsichtlich seiner prekären Wohnsituation und einen ihn sehr belastenden Konflikt mit seinem Bruder zu bearbeiten. In dem hier beschriebenen Fall lassen sich bei dem Geförderten durchaus Fortschritte in der persönlichen Lebenssituation, der Bewältigung der Arbeitsanforderungen und infolgedessen in seinem Selbstbewusstsein beobachten. Letztlich wurde das Beschäftigungsverhältnis dennoch nach etwa 3,5 Jahren beendet, weil der Arbeitgeber mit der Leistung des Geförderten nicht zufrieden war.

Ein weiteres Beispiel für die Arbeit an dysfunktionalen Verhaltensweisen ist der Fall eines Geförderten in einem kleinen Forstbetrieb, der, wenngleich er in seiner körperlichen und mentalen Leistungsfähigkeit eingeschränkt ist, seiner Arbeit mit viel Enthusiasmus nachkommt. Seine Arbeitstätigkeit und die Integration in die betriebliche Gemeinschaft sind für ihn von großer persönlicher Bedeutung. Das dysfunktionale Verhalten zeigt sich insbesondere an arbeitsfreien Tagen und Wochenenden, nämlich dann, wenn er daran scheitert, sich selbst eine Tagesstruktur und Beschäftigung zu schaffen. Zur Kompensation seiner dann empfundenen Langeweile konsumiert er regelmäßig so übermäßig Alkohol, dass er auch am nächsten Arbeitstag noch alkoholisiert erscheint und im betrieblichen Alltag nicht nur für sich selbst eine Gefahr darstellt. Hinzu kommt, dass der Geförderte eigentlich auf die regelmäßige Einnahme bestimmter Medikamente angewiesen ist, ohne die auch seine Arbeitsfähigkeit drastisch herabgesetzt wird. Aufgrund einer fehlenden Krankheitseinsicht findet die Medikamenteneinnahme allerdings nicht konsequent statt. In diesem Fall wäre eine in dieser Sache fachlich qualifizierte gbB oder eine Weiterleitung an eine spezialisierte Einrichtung gefordert, um gemeinsam mit dem Geförderten sowohl an den Ursachen des übermäßigen Alkoholkonsums zu arbeiten, als auch eine Bearbeitung der Themen Krankheit, Krankheitseinsicht, Behandlungsmethoden bzw. medikamentöse Einstellung, ggf. unter Einbeziehung des behandelnden Arztes. Dies blieb bis zum Ende der Förderung allerdings aus, da die gbB eine viel zu große Distanz zum Geförderten wahrt und dadurch selbst von den gravierendsten Problemen keinerlei Kenntnis erlangt.

Beide hier skizzierten Fälle veranschaulichen die Komplexität von Problemlagen, mit denen bei der Zielgruppe des Teilhabechancengesetzes zu rechnen ist und die in vielen Fällen auch ursächlich für die lange Arbeitslosigkeit waren. Zudem illustrieren die Beispiele die hohen fachlichen Anforderungen an eine beschäftigungsbegleitende Betreuung mit ganzheitlichem Ansatz, wenn die Instrumente des Teilhabechancengesetztes auch für die Zielgruppe der sogenannten Marktfernen einen langfristigen Nutzen erzielen sollen.

Lotse und Lotsin im Wohlfahrtsstaat

Die Dimension des „Lotsen“ bzw. der „Lotsin“ beinhaltet eine Aufgabe der gbB, bei der es weniger um betriebliche Integration oder die gemeinsame Arbeit mit den Klient*innen im Sinne der Initiierung von längerfristigen Veränderungsprozessen im Rahmen eines Arbeitsbündnisses

geht, sondern um eine Unterstützung durch die Schaffung eines Zugangs zu und die Mobilisierung von wohlfahrtsstaatlichen Angeboten. Diese müssen sich überdies nicht immer an die geförderte Person selbst richten, sondern können sich auch auf dessen Familie oder das unmittelbare private Umfeld beziehen. Wie in allen helfenden Berufen kann auch das gbB-Personal nicht Expert*in für alle Aspekte der komplexen Problemlagen der Zielgruppe sein (Heiner 2018: 211). So erfordern es viele Fälle jedoch, wie ein Lotse bzw. eine Lotsin an geeignete Fachdienste überzuleiten und bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu unterstützen. Diese häufig als „Case Management" bezeichnete Methode beinhaltet im Wesentlichen die Ermittlung, Konstruktion und Beaufsichtigung eines problemadäquaten Unterstützungsnetzwerkes (Galuske 2005: 203). Hierfür bedarf es vor allem spezifischer Fallkenntnisse durch regelmäßigen Austausch mit den Geförderten und einer systematischen Ermittlung der Hilfebedarfe sowie umfassenden Fachwissens über die lokalen wohlfahrtstaatlichen Dienste und Angebote. In Fällen, bei denen bereits Unterstützungsleistungen durch andere Fachdienste installiert sind, sollten – nach Zustimmung der Geförderten – Hilfemaßnamen abgestimmt werden, um Synergieeffekte zu erzeugen oder bereits bestehende Ziele und Maßnahmen nicht zu unterminieren, insbesondere aber um Hilfekonkurrenzen zu vermeiden.

Die zwei folgenden Beispiele verdeutlichen die Dimension der gbB, die unter dem Begriff des Lotsen bzw. der Lotsin verstanden werden kann: Das erste Beispiel ist das einer geförderten Frau im ländlichen Raum, die die pflegebedürftige Mutter ihres verstorbenen Ex-Mannes betreut und daher zu festen Zeiten bei ihr sein muss. Während des passiven Leistungsbezuges stand der Geförderten hierfür ausreichend Zeit zur Verfügung. Seit der Aufnahme der geförderten Beschäftigung kommt es allerdings zu Überschneidungen zwischen ihren Pflegeverpflichtungen und ihrem Schichtplan im Betrieb. Dadurch entsteht ein erheblicher Vereinbarkeitskonflikt. Nur unter größten Anstrengungen kann sie in beiden Bereichen ein Zuspätkommen vermeiden. Von der Möglichkeit, wohlfahrtsstaatliche Angebote in Anspruch zu nehmen, wie etwa einer Medikamentengabe auf ärztliche Verordnung durch einen Pflegedienst, hat die Geförderte ebenso wenig Kenntnis wie ihre gbB. Eine entsprechende Beratung und Hilfe bei der Inanspruchnahme einer solchen wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistung hätte für die Geförderte einen großen entlastenden Effekt und würde somit auch deutlich zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses beitragen. Mangels Fallkenntnis wird aber eine solche Hilfe auch nicht durch die eigentlich zuständige gbB initiiert.

Das zweite Beispiel ist das eines alleinstehenden Mannes Ende vierzig, der einer geförderten Beschäftigung in der Versandabteilung eines mittelständischen Industriebetriebes nachgeht. In der Vergangenheit übte der Geförderte sehr unterschiedliche Tätigkeiten aus, auch war er mehrfach selbstständig, scheiterte jedoch mit seinen Unternehmungen. Eine wiederkehrende Schwierigkeit stellt für ihn der sparsame Umgang mit Geld dar. Insbesondere fällt es ihm schwer, mit dem Einkommen auf Mindestlohnniveau zusätzliche Rücklagen zu bilden. Für unerwartete aber notwendige Ausgaben war er auf Vorschusszahlungen seines Arbeitsgebers angewiesen, die allerdings nur eine Verlagerung des Problems bedeuteten und auch vom Arbeitgeber mit einer gewissen Skepsis betrachtet wurden. Infolge einer hohen Stromnachzahlung eskaliert die bis dahin latent prekäre finanzielle Situation, und der Geförderte droht bereits mit einem Abbruch des Beschäftigungsverhältnisses, da er keine Möglichkeit sieht, die geforderten Zahlungen zu

leisten. Als wichtige Lotsentätigkeit stellte sich schließlich die Einbeziehung einer externen Schuldnerberatung heraus. Aufgrund der frühzeitigen Beendigung der gbB wurde diese allerdings durch den Arbeitgeber initiiert, der seinerseits Kontakt mit dem Jobcenter aufnahm und nach geeigneten Ansprechpersonen für die Problematik seines Geförderten suchte. Die Schuldnerberatung konnte sowohl eine Klärung der finanziellen Situation herbeiführen, als auch Ratenzahlungen an Gläubiger*innen und Sparpläne mit dem Geförderten vereinbaren und auch eine mittelfristige Perspektive auf die grundsätzliche Verbesserung der finanziellen Situation des Geförderten eröffnen.

Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass auch in dieser Dimension vor allem die Interaktion von Geförderten und gbB im Vordergrund steht, während der Betrieb nur in Ausnahmefällen betroffen ist, wenn die Situation so weit eskaliert, dass sich die Probleme in einer Beeinträchtigung der Leistung und/oder des Verhaltens im Betrieb ausdrücken. Stärker als in den anderen bisher thematisierten Dimensionen müssen hierbei jedoch weitere Akteur*innen außerhalb der Triade einbezogen werden, die als Spezialist*innen für einzelne Problemlagen (z. B. Schuldnerberatung, Pflegeberatung) die wesentliche themenbezogene Unterstützung leisten müssen. Dies entbindet jedoch die gbB, wie bereits angeführt, nicht von der Aufgabe, im Sinne des Case Managements die Bearbeitung des Problems durch eine*n dritte*n Akteur*in weiterhin im Blick zu behalten und im Umgang mit den Geförderten zu thematisieren. Gleichzeitig betonen beide Beispiele jedoch auch, dass die gbB mangels Nähe zu den Geförderten bzw. einer frühzeitigen Beendigung der Betreuung ebendieser Aufgabe nicht gerecht wird.

Familie und privates Umfeld der Geförderten

Eine weitere Dimension der gbB, die sich im Wesentlichen auf die Interaktion zwischen gbB-Personal und Geförderten bezieht und damit ebenfalls vor allem zwei Seiten der Triade fokussiert, sind die Familie und das private Umfeld der Geförderten. In dieser Dimension ist die gbB vergleichsweise am weitesten entfernt von einer konkreten Beschäftigungsbegleitung, eine Nicht-Bearbeitung hätte aber unmittelbare Konsequenzen für die Beschäftigungsstabilität der Geförderten und würde gleichsam dem Charakter der Ganzheitlichkeit der gbB widersprechen. Gleichzeitig ist, zumindest bei familiären Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Kindern, die Jugendhilfe die zuständige Ansprechpartnerin und Hilfeleisterin, weshalb einige Betreuungskräfte dieses Interventionsfeld für ihre Tätigkeit vollständig ausklammern, auch wenn offenbar (weiterer) Unterstützungsbedarf vorliegt und somit zentrale Unterstützungsleistungen nicht erbracht werden.

Exemplarisch für diese Dimension ist der Fall einer alleinerziehenden Mutter von drei Kindern, von denen das jüngste Kind – ein Grundschüler – an einer schweren Hyperaktivitätsstörung leidet. Da das Kind aufgrund eines Mangels an geeigneten Förderschulplätzen in einer Regelgrundschule beschult wurde, dies aber das Lehrpersonal überforderte, musste die Mutter mehrfach in der Woche spontan ihren Arbeitsplatz verlassen, um das Kind aus der Schule abzuholen und für den Rest des Tages selbst zu betreuen. Ein regelmäßiges und kontinuierliches Arbeiten war unter diesen Bedingungen praktisch nicht möglich; nur mit einem Höchstmaß an Flexibilität und gutem Willen des Arbeitgebers konnte das Beschäftigungsverhältnis fortbestehen. Auch für die Geförderte selbst erzeugte dieser Vereinbarkeitskonflikt eine zutiefst belastende Situation, die in akuten Erschöpfungszuständen ihren Ausdruck fand. Die gesamte Situation verbesserte sich allerdings drastisch, nachdem durch Kontakte des Arbeitgebers – und

nicht der gbB - für das Kind ein geeigneter Förderschulplatz in einem angrenzenden Regierungsbezirk gefunden wurde und auch die Schulbeförderung und deren Kostenübernahme geklärt waren.

Ein weiteres Beispiel ist der Fall einer Geförderten, deren Ehemann plötzlich schwer erkrankt und stark pflegebedürftig wird. In der Folge nimmt sich die Geförderte immer wieder kurzfristig Urlaub oder meldet sich selbst krank. Im Gespräch mit ihrer Betreuungskraft stellt sie, angesichts der der nun eingetretenen Lebenssituation, ihre Weiterbeschäftigung offen infrage, obwohl sowohl ihr als auch dem Betrieb an einer Fortsetzung der Beschäftigung sehr gelegen ist und sogar eine Übernahme nach Förderende im Raum steht. Diese Fallkonstellation führt dazu, dass sich die gbB in der Folge vor allem mit krankheitsbezogenen Themen des erkrankten Ehemannes der Geförderten sowie externen Pflege- und Betreuungsmöglichkeiten befasst, um auf diesem Weg der Geförderten die von ihr gewünschte Fortbeschäftigung zu ermöglichen.

Umgang mit Formalstrukturen des öffentlichen Lebens

Ein wiederkehrender Befund bei der Untersuchung der triadischen Konstellationen, der in gewisser Weise auch den vielfachen Bedarf an der oben skizzierten Lotsentätigkeit motiviert und der sich überdies auch in der quantitativen Befragung widerspiegelt, ist der hohe Unterstützungsbedarf der Geförderten im Umgang mit Behörden. Aus Sicht der qualitativen Fallstudien zeigt sich ein differenzierteres Bild dieser Dimension, bei der ebenfalls das Verhältnis von Betreuungskraft und Geförderten im Vordergrund steht. So berichten die Geförderten, wie auch das gbB-Personal, insgesamt von hohen Unterstützungsbedarfen beim Umgang mit öffentlichen Institutionen wie Behörden, Banken, Versicherungen und auch dem Jobcenter, von denen auch in der quantitativen Befragung häufig berichtet wird. Hierbei ist entscheidend, dass es sich bei den mit diesen Institutionen assoziierten Unterstützungsbedarfen oft nicht um spezifische Einzelsachverhalte oder die Klärung komplexer Sachfragen dreht, die möglicherweise Spezialkenntnisse von Steuer- oder Rechtsberater*innen erfordern. Vielmehr lässt sich erkennen, dass die Unterstützungsbedarfe aus grundsätzlichen Schwierigkeiten der Geförderten im Umgang mit Formalstrukturen des öffentlichen Lebens resultieren und lediglich unter dem Topos „Probleme mit Behörden“ kondensieren. Eine weitere Ausdrucksgestalt von Problemen im Umgang mit Formalstrukturen, so zeigen die qualitativen Fallstudien, besteht in der fehlenden Fähigkeit mancher Geförderter zum differenzierten Rollenhandeln, was aber eine basale Voraussetzung zum situationsangemessenen Agieren in komplexen Gesellschaften im Allgemeinen und der Arbeitswelt im Speziellen ist. Dies betrifft unter unseren Fällen insbesondere bildungsferne Personen. Der Unterstützungsbedarf ist hier auch selten abhängig von der Komplexität des mit der Institution assoziierten Problems, sondern struktureller Natur und kann bis in das berufliche Handeln im Betrieb hineindiffundieren. Ein typisches Merkmal aus den Fallstudien sind Schwierigkeiten von Geförderten, mit abstrakten Rollenträger*innen wie eben Sachbearbeiter*innen der Stadtverwaltung oder Integrationsfachkräften im Jobcenter zu interagieren. Aber auch wechselnde Kolleg*innen, Vorarbeiter*innen oder Kund*innen bereiten ihnen oft große Probleme. Behördensprache, Fristen, Rechtsbehelfsbelehrungen, wechselnde Ansprechpartner*innen, Änderungen von Zuständigkeiten oder die fehlende Möglichkeit zur persönlichen Vorsprache erzeugen Unsicherheiten und können erhebliche Hürden darstellen.[16]

[16] Auch in betrieblicher Hinsicht können sich fehlenden Fähigkeiten im Umgang mit Formalstrukturen niederschlagen, etwa dann, wenn eine arbeitsbezogene Kritik durch Kolleg*innen oder Vorgesetze von Geförderten automatisch als persönlicher

Einem so gelagerten Unterstützungsbedarf kann in der gbB auf zwei unterschiedlichen Ebenen begegnet werden. Zum einen kann im Rahmen einer unmittelbaren Hilfe und Entlastung „Arbeit für“ (vgl. Heiner 2012) die Geförderten geleistet werden, z. B. durch das stellvertretende Beantworten von Briefen, das Herbeiführen einer Klärung von Sachfragen mit den betroffenen Institutionen, eine Sichtung und Ordnung von Unterlagen oder das Erarbeiten eines geeigneten Ablagesystems für Post. Hierfür ist im Kontrast zur oben angeführten „Arbeit mit“ nur eine sehr begrenzte Kooperation der Geförderten notwendig, etwa in Form der Bereitstellung der notwendigen Papiere. Zum anderen bedarf es in manchen Fällen auch einer stärkeren Befähigung sowie der mittelfristigen Verselbständigung, was mit einer Initiierung von längerfristigen Veränderungsprozessen verbunden ist und damit tieferliegende Probleme der Person adressiert und sodann in den Bereich der Kompetenzentwicklung hineinreicht.

Ein Beispiel für derartige Unterstützungsbedarfe ist der Fall eines Geförderten in einem mittelständischen Industrieunternehmen. Der Mittfünfzigjährige absolvierte die Förderschule und war, bevor er arbeitslos wurde, viele Jahre als Hilfsarbeiter sowie in wechselnden Arbeitsgelegenheiten tätig, einen formellen Arbeitsvertrag hatte er nie. Aufgrund seines funktionalen Analphabetismus war er beim Lesen von Briefen und dem Stellen von Anträgen stets auf Hilfe aus seiner Familie angewiesen. Oft ließ er eingehende Post aber ungeöffnet, wenn möglich vermied er den Kontakt zu öffentlichen Institutionen. Aus Scham legte er sein Problem nie offen. Den Weg in die geförderte Beschäftigung fand der Geförderte schließlich durch seine langjährige Sachbearbeiterin im Jobcenter, die für ihn eine Anstellung in einem familiengeführten Betrieb mit einem sehr entgegenkommenden Arbeitgeber fand, zugleich aber auch die Funktion eines vertrauensvollen Garanten für das gute Passungsverhältnis mit dem Betrieb erbrachte, sodass das Beschäftigungsverhältnis überhaupt erst initiiert werden konnte. Eine wichtige Dimension der eingerichteten gbB lag darin, den Umgang mit Formalstrukturen und Analphabetismus vertrauensvoll anzusprechen und einen Modus der gemeinsamen Bearbeitung der liegengebliebenen Briefe und der dahinterliegenden Angelegenheiten zu entwickeln. Auch wenn die Arbeit der gbB in diesem Fall eine wichtige Hilfestellung bedeutet, konnte eine langfristige Verselbständigung – etwa durch den Beginn eines Alphabetisierungskurses - bislang hingegen nicht erzielt werden, so dass der Geförderte in dieser Hinsicht weiterhin auf externe Unterstützung angewiesen bleibt, auch nach einem Wegfall der gbB. Dies verweist zugleich auf den Unterschied der stellvertretenden „Arbeit für“, die eine unmittelbare Erleichterung für die Geförderten darstellt, aber nicht die Selbständigkeit fördert, wohingegen die Initiierung von Entwicklungsprozessen größerer Anstrengungen beider Seiten bedarf, langfristig im Fall eines Gelingens aber einen relevanten Autonomiezuwachs bedeuten kann.

Notfall- und Krisenintervention

Während die zuletzt angeführten Dimensionen der gbB oftmals eine Arbeit „hinter den Kulissen“ erfordern und in vielen Fällen auch längerfristig angelegt sind, können bei den Geförderten aber auch immer wieder Situationen auftreten, die im Sinne einer Krise oder eines Notfalls eine unmittelbare und stellvertretende Intervention durch die gbB erfordern. Diese kann sowohl dazu

Angriff gedeutet wird, weil in der Selbstwahrnehmung nicht hinreichend zwischen Beschäftigtenrolle und persönlicher Integrität getrennt wird.

dienen, das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren oder erhalten, als auch auf essenzielle Problemlagen im persönlichen Bereich bezogen sein.

Die Ursprünge derartiger Krisen sind überaus heterogen. Zunächst sind hier die Lebenslagen zu nennen, die sich ganz grundsätzlich aus der langfristigen Transferabhängigkeit ergeben und somit konstitutiv für die Förderung nach dem THCG sind. Hierzu zählen insbesondere Armut und Schulden. In diese Kategorie fallen aber auch unerwartete und krisenhafte Ereignisse im persönlichen Bereich, etwa Todes- und Krankheitsfälle im familiären Umfeld, deren Bewältigung die Geförderten überfordert. In diesen Fällen muss die gbB einerseits eine ausreichende Nähe zu den Geförderten haben, um rechtzeitig von solchen Entwicklungen zu erfahren. Dies erfordert sowohl ein basales Vertrauensverhältnis als auch eine hinreichende Kontaktdichte und grundsätzliche Erreichbarkeit. Andererseits ist hierfür auch ein entschlossenes und schnelles Handeln ggf. samt der Kenntnis weiterer spezialisierter Unterstützungsangebote notwendig, um eine weitere Eskalation zu vermeiden.

Ein instruktives Beispiel betrifft in diesem Zusammenhang einen Geförderten in einem Recyclingunternehmen, der zuvor 30 Jahre lang abgesehen von der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten keiner regulären Beschäftigung nachgegangen ist. Zu Beginn der Förderung lebte er noch mit seinem Onkel zusammen, der zugleich eine wichtige Stütze für ihn in der Bewältigung seines Alltags war. Binnen kurzer Zeit jedoch verstarb sein Onkel und die gemeinsame Wohnung wurde unbewohnbar, so dass ihm auch aufgrund seiner Schwierigkeiten im Umgang mit Formalstrukturen auf einmal die Obdachlosigkeit drohte. Zudem empfand der Geförderte die Situation aufgrund der Kumulation von Krisen als derart aussichtslos, dass er Suizidgedanken artikulierte. Diese Situation verweist auf einen doppelten und höchst akuten Unterstützungsbedarf: einerseits die Lösung der Wohnsituation durch die stellvertretende Wohnungssuche, andererseits die Adressierung der Suizidgedanken durch eine schnelle Intervention, ggf. auch unter Hinzuziehung des sozialpsychiatrischen Dienstes. Faktisch wurde diese Unterstützung von der zuständigen gbB aber nur sehr bedingt geleistet, da sie zuvor ausschließlich sporadischen telefonischen Kontakt zu dem Geförderten hatte. Folglich hatte sie keinerlei Kenntnis von den vorliegenden Problemen und deren Entwicklung, da sie aufgrund mangelnder Nähe zum Fall davon ausging, dass die Situation des Geförderten stabil sei. Auch in der Folge beschränkte sich die Hilfe durch die gbB im vorliegenden Fall primär auf die Lösung der Wohnsituation, während der Geförderte persönliche Unterstützung in erster Linie durch seinen Arbeitgeber fand.

Ein anderes Beispiel, in dem der Betrieb hingegen gerade der Auslöser einer Krise ist, die eine Intervention erfordert, ist der Fall einer Geförderten die als Verkäuferin in einem Supermarkt angestellt war. Als die Geförderte dort trotz Krankheit während des Winters auf dem Parkplatz wiederkehrend Hygieneaufgaben übernehmen soll, greift die zuständige Betreuungskraft ein, als sie davon Kenntnis erlangt und wirkt auf eine rasche Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses hin, um die Gesundheit der Geförderten sicherzustellen. In der Folge gelingt es der gbB zudem, ein geeigneteres gefördertes Beschäftigungsverhältnis für die Geförderte zu finden. Ersichtlich wird an diesem Beispiel vor allem, dass im Zuge der gbB auch höchst akute und komplexe Notsituationen auftreten können, die zugleich aber auch die notwendige Nähe, ein stabiles Vertrauensverhältnis zwischen gbB und Geförderten und eine Kenntnis der relevanten Hilfeangebote voraussetzen, um erfolgreich helfen zu können. Dies

unterstreicht zugleich die Komplexität der Anforderungen an eine gelingende Umsetzung der gbB.

Diese Dimension betrifft aufgrund ihrer Reichweite zudem alle drei Akteur*innen der Triade. Zwar steht in der Regel die akute Problembewältigung zwischen Betreuungskraft und Geförderten im Vordergrund, doch der Betrieb ist mindestens insoweit betroffen, als solch weitreichende Krisen meist auch mit dem Risiko eines Abbruchs der Förderung einhergehen. Darüber hinaus kann der Betrieb, wie im ersten der vorliegenden Beispiele, aber auch eine Ressource in der Krisenbewältigung darstellen, etwa indem er zusätzliche Unterstützung bietet. Schließlich kann die Tragweite der Probleme, wie ebenfalls im zuerst beschriebenen Fall abzulesen, auch die Einbeziehung weiterer Institutionen erforderlich machen, so dass neben der Triade der Förderung potenziell weitere Akteur*innen involviert sind. Letzteres ist eine Analogie zur bereits dargestellten Dimension des Lotsen bzw. der Lotsin im Wohlfahrtsstaat.

Übergangsmanagement

Chronologisch betrachtet markiert das Übergangsmanagement die letzte Dimension der gbB, da sie unmittelbar darauf abzielt, Anschlussperspektiven mit Blick auf das Auslaufen bzw. das vorzeitige Ende der Förderung herzustellen. Dies ergibt sich schlicht aus der Tatsache, dass selbst im Fall der langfristigen TaAM-Förderung von bis zu fünf Jahren stets eine Fristigkeit der Förderung gegeben ist und somit immer auch die Frage aufgeworfen wird, welche Perspektiven über die Förderung hinaus für die einzelnen Geförderten bestehen. Aus ebendiesem Grund umfasst das gesetzlich definierte Aufgabenspektrum auch dezidiert das Übergangsmanagement als Aufgabe der gbB.

Welche Aufgaben sich für die gbB daraus jedoch konkret ergeben, hängt maßgeblich von den Geförderten sowie der Situation im Betrieb im Hinblick auf betriebliche Klebeeffekte ab, wie dies bereits mit dem Verweis auf das Kontinuum von Chancen der Verstetigung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse angedeutet wurde. Zwei Aspekte sind für die Bestimmung der Chancen ausschlaggebend: die betrieblichen Voraussetzungen für die Schaffung einer Stelle für die Geförderten, die zumindest kostendeckend ist, einerseits und die Leistungsfähigkeit der Geförderten, die ihnen die kontinuierliche Übernahme einer hinreichend wertschöpfenden Tätigkeit erlaubt, andererseits. Am einen Ende des Spektrums stehen diejenigen Fälle, in denen aufgrund des betrieblichen Bedarfs an Arbeitskräften und der Leistungsfähigkeit der Geförderten bereits frühzeitig die Absicht einer ungeförderten Weiterbeschäftigung im Anschluss an die Förderung artikuliert wird. Dies ist gewissermaßen der Idealfall, in dem die gbB in der Regel zudem nicht aktiv eingreifen muss. Dies trifft in unserem Sample etwa auf einen Geförderten im verarbeitenden Gewerbe zu, der sich in der Produktion als zuverlässiger Mitarbeiter für einfache Tätigkeiten erweist, sowie eine Geförderte, die als Bürokraft in einer Spedition sogar einen betrieblichen Aufstieg vollzieht. Am anderen Ende des Spektrums sind hingegen solche Fälle zu verorten, in denen frühzeitig signalisiert wird, dass eine Weiterbeschäftigung – teils schon bei einer geringfügigen Degression der Förderung – eigentlich ausgeschlossen ist.

In Fällen, in denen eine ungeförderte Weiterbeschäftigung ungewiss aber nicht ausgeschlossen ist, kann die gbB auch aktiv auf die Situation einwirken. In diesen Konstellationen kommt es darauf an, Möglichkeiten eines ökonomisch rentablen Einsatzes der Geförderten zu eruieren und zu befördern, etwa durch Qualifizierungen oder das Aufzeigen von sinnvollen

Einsatzmöglichkeiten im Betrieb, sowie die Unterstützung bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Geförderten.

Sollte eine ungeförderte Weiterbeschäftigung jedoch ausgeschlossen sein – etwa aufgrund eingeschränkter Leistungsfähigkeit der Geförderten oder mangelnder Möglichkeiten des Betriebs – besteht der nächste Schritt darin, alternative Anschlüsse zu finden. Sofern die Geförderten hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit dazu in der Lage sind, umfasst das Übergangsmanagement zunächst die Organisation von Brückeneffekten in ungeförderte Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber. Hierzu bedarf es frühzeitiger Suchstrategien und -bemühungen, die in einigen Fällen dadurch erschwert werden, dass die Geförderten nur bedingt dazu bereit sind, über die gegenwärtige geförderte Beschäftigung hinaus zu planen: Weil sie in der Förderung einen für sie passenden Arbeitsplatz gefunden haben, fällt es ihnen außerordentlich schwer, das wahrscheinliche Szenario eines Auslaufens der Förderung ernsthaft in Betracht zu ziehen und sich bereits während der Förderung mit einer Umorientierung auseinanderzusetzen. Die Förderung gemäß TaAM sieht für diese Fälle sogar das Absolvieren von Praktika in externen Betrieben während der Förderung vor. In der Praxis wurde davon, zumindest in den Fällen unseres Samples, kein Gebrauch gemacht, selbst wenn es von der Konzeption her ein sinnvolles Instrument zur Anbahnung von Brückeneffekten ist.

In manchen Fällen, wenn sich schon frühzeitig abzeichnet, dass eine ungeförderte Weiterbeschäftigung ausgeschlossen ist, kann es zudem sinnvoll sein, eine solche Umorientierung möglichst zügig zu initiieren, damit der Lohnkostenzuschuss in einem anderen Betrieb genutzt werden kann, der ggf. eine realistische langfristige Perspektive bietet. Gerade im Fall von Betreuungskräften, die direkt im Jobcenter angesiedelt sind und über einschlägige Erfahrungen in der Arbeitsvermittlung verfügen, handelt es sich bei der Organisation von Brückeneffekten um eine Aufgabe, die in den Bereich ihrer genuinen Expertise fällt.

In unserem Sample finden sich aber auch solche Fälle, bei denen es aufgrund ihres Alters um die Gestaltung des Übergangs in die Rente im Anschluss an die Förderung geht. In einem konkreten Beispiel wurde die THCG-Förderung zu diesem Zweck noch einmal über den eigentlich vorgesehenen Zeitraum hinaus verlängert und der anschließende Übergang in die Rente gerade mit Blick auf die finanziellen Modalitäten angesichts der Veräußerung von Wohneigentum angebahnt. Unter den besonders arbeitsmarktfernen und gesundheitlich stark beeinträchtigten Geförderten steht hingegen bisweilen der Übergang in die Erwerbsunfähigkeit als Option im Raum. Dies trifft beispielsweise auf eine Geförderte mit chronischen Leiden zu, die eine regelmäßige stationäre Behandlung erfordern. Da der Betrieb aus finanziellen Gründen eine ungeförderte Weiterbeschäftigung weitgehend ausschließt und die Geförderte aufgrund ihrer Einschränkungen kaum Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, müssen in ihrem Fall die Möglichkeit einer Erwerbsunfähigkeit und deren Implikationen geprüft werden.

Da die Erwerbsteilhabe für die Geförderten oftmals den Kern ihrer gesellschaftlichen Teilhabeerfahrungen ausmacht, bleibt mit dem Übergang in die Rente oder die Erwerbsunfähigkeit neben dem formalen Erwerbsstatus aber auch die Frage nach der Sicherung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe virulent. Dass sich die Betreuungskräfte dieser Problematik bewusst sind und sich dieser auch annehmen, zeigt sich ebenfalls in den beiden gerade angeführten Fällen. Im Fall der Geförderten mit chronischen Erkrankungen ist es angestrebt, dass die Geförderte sowohl im Fall eines reinen Auslaufens der Förderung als auch eines Übergangs in

die Erwerbsunfähigkeit ihrer jetzigen Arbeit auf der Basis eines Ehrenamts in reduziertem Umfang weiter nachgeht. Im Fall des älteren männlichen Geförderten, bei dem der Übergang in die Rente bevorsteht, hat die Betreuungskraft bereits während der Förderung dessen Einsamkeit als wesentliche Problemlage ausgemacht und sich deshalb bemüht, ihm Angebote zu unterbreiten, die ihm eine Perspektive auf Teilhabe jenseits der Arbeit erschließen, etwa die aktive Nutzung von Freizeitangeboten. An diesen Beispielen wird klar, dass aufgrund der Zielgruppendefinition des THCG Übergangsmanagement in der Praxis nicht nur die Sicherstellung von Erwerbsintegration bedeutet, sondern auch die Sicherstellung sozialer Teilhabe umfassen kann, im Idealfall auch zeitlich über die Förderung hinaus.

Weiterhin ist an den Beispielen zu erkennen, dass auch in dieser Dimension der gbB zunächst alle drei Akteur*innen der Triade unmittelbar involviert sind. Allerdings weitet sich die Perspektive für den Fall, dass betriebliche Klebeeffekte nicht realisiert werden können. Dies betrifft etwa andere Betriebe im Fall der Generierung von Brückeneffekten aber auch andere Institutionen, wenn es darum geht, den Übergang in einen anderen Erwerbsstatuts anzubahnen. Schließlich kann die Ermöglichung von Teilhabe über die Förderung hinaus, wie gesehen, auch nach Ende der Förderung den Betrieb betreffen oder sich auf andere Angebote und Bereiche erstrecken.

4.2.3 Zwischenfazit

Die qualitative Untersuchung der betrieblichen Integration im Rahmen der THCG-Förderung belegt zunächst, dass es essenziell ist, die Betreuung als wesentliche Stütze der Integration in Form einer triadischen Konstellation zu begreifen. Coaches müssen nicht nur ein Vertrauensverhältnis zu den Geförderten etablieren, sondern genauso Einblicke in das betriebliche Geschehen gewinnen. Nur auf dieser Grundlage lassen sich potenzielle Interventionsbedarfe rechtzeitig identifizieren und lässt sich die Stabilität der Förderung als Ganzes gewährleisten.

Mit Blick auf die zu erwartenden Herausforderungen im Zuge der betrieblichen Integration – sowohl aufgrund von persönlichen Problemlagen der Geförderten als auch betrieblichen Konflikten – erweist sich die Differenzierung nach TaAM- und EVL-Geförderten als weitgehend bedeutungslos. In beiden Förderkonstellationen ist nach unseren Ergebnissen grundsätzlich mit bisweilen gravierenden Problemen auf beiden genannten Ebenen zu rechnen, so dass die Dauer der vorangehenden Arbeitslosigkeit als Indikator für die Häufigkeit und Intensität von Problemen keine wesentliche Aussagekraft besitzt.

Weiterhin belegen die Rekonstruktionen der triadischen Konstellationen aus Betrieben, Geförderten und Coaches, dass in den meisten Fällen teils eklatante Unterstützungsbedarfe der Geförderten nicht identifiziert und infolgedessen auch nicht bearbeitet werden. Derart unerkannte und schwelende Problemlagen konstituieren eines der zentralen Risiken für die Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Eine wesentliche Ursache für diese nicht adressierten Unterstützungsbedarfe sind die fehlende Diagnostik und mangelndes Fallverstehen seitens der gbB als unabdingbare Voraussetzung für ein gelingendes Coaching. Das ist allerdings nicht gleichzusetzen mit der Notwendigkeit, alle und insbesondere komplexe Problemlagen (ausschließlich) im Rahmen der gbB zu bearbeiten. Da die Betreuungskräfte nicht für die Lösung aller der vielgestaltigen Typen von Problemen kompetent sein können, ist es nicht nur ratsam, sondern vielmehr notwendig, dass sie die Geförderten als Lotsen bzw. Lotsinnen an einschlägige

Spezialist*innen verweisen können. Für die Identifikation dieser Probleme bedarf es wiederum eines Zugangs zu den Geförderten, diagnostischer Kompetenz und einer kontinuierlichen und stabilen personalen Beziehung zu den Geförderten.

4.3 Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings durch die Geförderten

In diesem Kapitel wird die Sicht der Geförderten auf die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (gbB), im Folgenden auch Coaching genannt, in den Mittelpunkt gerückt werden. Basis ist hierfür die quantitative Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ (Anhang 10.5). Im Rahmen der 1. Befragungswelle vom Mai 2020 bis März 2021 konnten insgesamt 5.444 Geförderte zum Coaching befragt werden (Coban et al. 2022). Die Befragungen der Welle 1 fanden durchschnittlich 14,1 Monate (EvL) bzw. 14,9 Monate (TaAM) nach Förderbeginn statt. Zwischen April 2021 und März 2022 konnten dann insgesamt 1.475 EvL-Geförderte und 2.308 TaAM-Geförderte der 1. Welle erfolgreich wiederbefragt werden. Zu beiden Befragungszeitpunkten konnten die Geförderten grundsätzlich noch an der Förderung teilnehmen oder bereits (vorzeitig) die Förderung beendet haben.

Im Folgenden werden zunächst zentrale deskriptive Ergebnisse zur Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings beschrieben. In einem zweiten Schritt soll dann der Frage nachgegangen werden, ob und wie sich die Ausgestaltung des Coachings – institutionelle Zugehörigkeit der Coaches und empfundenes Vertrauensverhältnis zu den Coaches aus Sicht der Geförderten – auf ausgewählte Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe der Geförderten auswirken.

4.3.1 (Nicht-)Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings

(Nicht-)Teilnahme am Coaching

Das Coaching für EvL- und TaAM-Geförderte ist grundsätzlich verpflichtend. Die gbB soll in der Regel die geförderte Beschäftigung begleiten. Die Coaching-Dauer und -Frequenz hingegen ist nicht rechtlich vorgeschrieben und vom Einzelfall abhängig (Deutscher Bundestag 2019). Lehnen potenzielle Teilnehmende das Coaching von vornherein ab, kann keine Förderung erfolgen. Jedoch erfolgt die Coaching-Zuweisung ohne Rechtsfolgenbelehrung (Deutscher Bundestag 2020). Es ist auch nicht auszuschließen, dass im Einzelfall, z. B. wegen der COVID-19-Pandemie, kein Coaching erbracht werden konnte (Bauer et al. 2021).

Bis zum Zeitpunkt der Befragung in Welle 2 (April 2021-März 2022) erhielten nach eigenen Angaben insgesamt 86,1 Prozent aller EvL-Geförderten und 90,8 Prozent aller TaAM-Geförderten eine beschäftigungsbegleitende Betreuung und konnten somit durch das Coaching erreicht werden (vgl. Tabelle 23). Sie hatten in einer der beiden Befragungen angegeben, dass sie ein Gespräch oder mehrere Gespräche mit einem Coach bzw. einer Coachin hatten. Die Anteile beziehen sich dabei auf alle befragten Geförderten – ehemalige und aktuell Geförderte – und zwar unabhängig davon, ob sie zum Befragungszeitpunkt an der Förderung teilgenommen oder die Förderung bereits (vorzeitig) beendet haben.

Tabelle 23: Coaching-Teilnahme von Geförderten nach Förderart – gesamt und für aktuell Geförderte
In Prozent

	EvL		TaAM	
	Alle	aktuell gefördert (a)	alle	aktuell gefördert (a)
(noch) keine Coaching-Teilnahme bis Welle 2 **„Nicht Erreichte“**	13,9	8,4	9,2	4,7
Coaching-Teilnahme ausschließlich bis Welle 1 **„frühes Coaching-Ende “**	28,6	20,5	26,0	19,7
Coaching-Teilnahme erst nach Welle 1 **„später Coaching-Beginn“**	4,7	5,7	4,1	3,8
Coaching-Teilnahme sowohl vor als auch nach Welle 1 **„dauerhaftes Coaching“**	52,8	65,3	60,8	71,8
N	1.475	794	2.308	1.635
Insgesamt: jemals Coaching-Teilnahme bis Welle 2 **„Erreichte“**	86,1	91,6	90,8	95,3

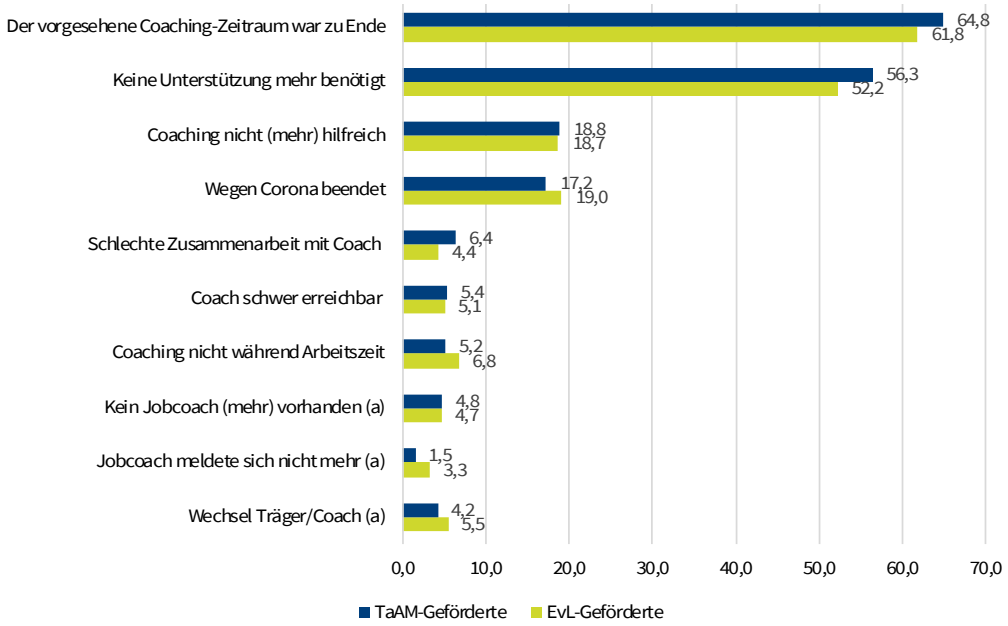
Anmerkung: a. Aktuell gefördert sind Befragte, die laut eigenen Angaben zum Zeitpunkt der Welle 2 an der Förderung teilgenommen haben.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, sog. „balanced panel“; aktuelle und ehemalige Förderteilnehmende, die in Welle 1 und Welle 2 befragt wurden. Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet. (EvL: n=1.475; TaAM: n=2.308) (vgl. Anhang 10.5), eigene Berechnungen. © IAB

Bei Geförderten, die zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle noch an der Förderung teilnahmen (sog. aktuell Geförderte), lag der entsprechende Anteil der Geförderten, die durch das Coaching erreicht wurden, bei 91,6 Prozent (EvL) bzw. 95,3 Prozent (TaAM). Die Auswertungen der ersten Befragungswelle zeigten, dass sich die Coaching-Teilnahme nach soziodemographischen Merkmalen der Geförderten nur geringfügig unterscheidet. Lediglich war in der TaAM-Gruppe der Coaching-Anteil der ab 50-Jährigen signifikant höher als bei den 25- bis 39-Jährigen, was sich mit einem besonders hohen Unterstützungsbedarf bei älteren arbeitsmarktfernen Geförderten erklären lässt (Coban et al. 2022). Dieser Unterschied ist auch zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle zu beobachten, ist aber aufgrund der geringeren Fallzahlen nicht statistisch signifikant.

Rund 70 Prozent der aktuellen Geförderten in Welle 2 hatten nach eigenen Angaben sowohl bis zum ersten als auch bis zum zweiten Befragungszeitpunkt Gespräche mit dem Coach/der Coachin. Bei den EvL-Geförderten lag der Anteil derjenigen mit „dauerhaftem Coaching“ bei 65,3 Prozent und bei den TaAM-Geförderten bei 71,8 Prozent (vgl. Tabelle 23). Bei einem geringen Anteil der Geförderten (jeweils ca. 3 bis 6 Prozent in beiden Fördergruppen) wurde das Coaching erst nach der ersten Befragungswelle – ca. ein Jahr nach Förderbeginn – begonnen. Sie können als „späte Coaching-Beginner*innen“ charakterisiert werden. Bei einem Fünftel der Geförderten (20,5 Prozent EvL-Geförderte und 19,7 Prozent TaAM-Geförderte) wurde die Betreuung bereits vor der 1. Befragungswelle beendet. Geförderte, die nach Welle 1 das Coaching beendet hatten, gaben als Beendigungsgründe v. a. an, dass „der vorgesehene Coaching-Zeitraum zu Ende war“ (60 Prozent) und „dass sie keine Unterstützung mehr benötigen“ (55 Prozent) (Mehrfachnennungen möglich, vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Beendigungsgründe für das Coaching (Mehrfachnennungen)
In Prozent



Anmerkung: (a) Aus offener Nennung „andere Gründe“ generiert. Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“. sog. „balanced panel“; Geförderte, die Coaching nach Welle 1 beendet haben (EvL: n=241; TaAM: n=459). Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet, eigene Berechnungen. © IABE

Ob beide Aspekte als Begründungen seitens der Jobcenter oder der Coaches genannt wurden oder ob dies die Interpretation der Geförderten war, kann mit der Befragung nicht beantwortet werden. Das vorgesehene Ende eines Coachings muss allerdings nicht bedeuten, dass keine weitere gbB möglich ist. Es kann beispielsweise nur bedeuten, dass ein erster geplanter Coachingabschnitt beendet wurde. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Über die Hälfte der Geförderten, die ein vorgesehenes Ende des Coachings angeben, bestätigen auch die Aussage, dass ein Coaching nicht mehr hilfreich wäre, was ursächlich dafür sein dürfte, dass das Coaching nicht fortgeführt wurde. Das Ende eines Coachingabschnitts kann zudem durchaus damit verbunden sein, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine gbB vorgesehen ist bzw. ermöglicht wird, z. B. wenn die Integration in eine ungeförderte Beschäftigung unterstützt werden soll.

Eine nicht zu vernachlässigende Gruppe der Geförderten hat auch ca. zwei Jahre nach Förderbeginn kein Coaching erhalten: 13,9 Prozent aller EvL-Geförderten und 9,2 Prozent aller TaAM-Geförderten, d. h. inklusive jener, die die Förderung schon beendet hatten, gaben in der Befragung an, bis zum zweiten Befragungszeitpunkt keinen Kontakt oder Gespräche mit einem Coach/einer Coachin gehabt zu haben. Unter den aktuellen EvL-Geförderten lag der entsprechende Anteil bei 8 Prozent, und unter den aktuell TaAM-Geförderten bei 5 Prozent. Dass der Anteil ohne Coaching unter den aktuell Geförderten niedriger ist, könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass sie aufgrund ihrer längeren Förderdauer die Möglichkeit eines späteren Coachingbeginns hatten.

Mögliche – wenn auch wenige - Hinweise, warum nicht alle Teilnehmenden trotz des verpflichtenden Charakters ein Coaching erhalten haben, ergeben sich aus der Befragung. Ein Teil der Befragten gab beispielsweise trotz fortgeschrittenen Förderverlaufs an, dass eine

Teilnahme am Coaching noch geplant ist. Unter den aktuell Geförderten ohne Coaching waren dies 31 Prozent (EvL) bzw. 12 Prozent (TaAM). Der Großteil dieser Gruppe plante jedoch kein Coaching mehr und nennt dann v. a. als Gründe, dass keine Unterstützung benötigt werde und dass das Coaching für sie nicht hilfreich sei.

Ausgestaltung des Coachings

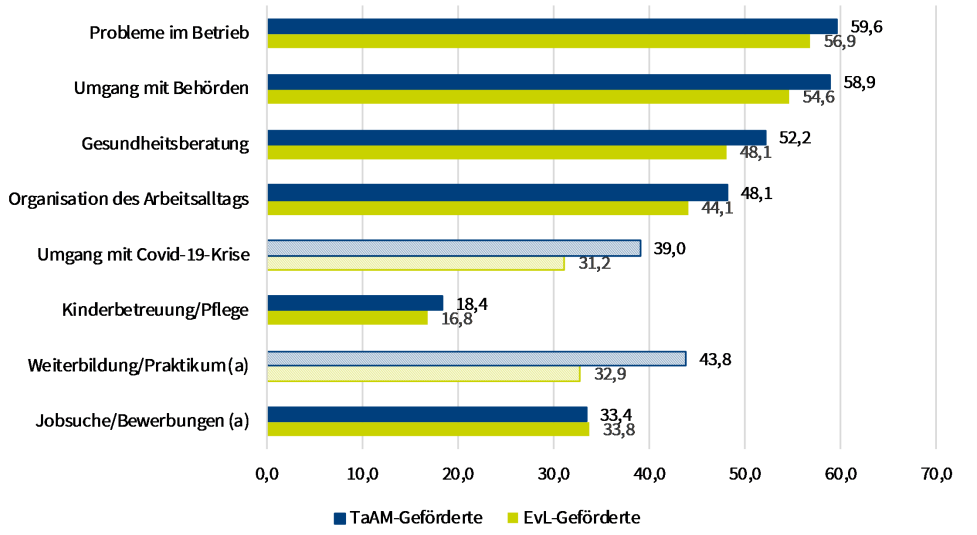
Die folgenden Auswertungen beziehen sich nun auf Geförderte, die zum Befragungszeitpunkt an mindestens einem Betreuungsgespräch teilgenommen haben. Das Coaching kann sowohl mit eigenem Personal des Jobcenters als auch extern durch einen Dritten erbracht werden. Die Entscheidung darüber trifft das jeweilige Jobcenter (Deutscher Bundestag 2019). Laut Auskunft der Befragten wurden zu ihrem Coachingbeginn insgesamt etwa 60 Prozent der Geförderten durch externe Coaches betreut (56 Prozent der EvL-Geförderten bzw. 61 Prozent der TaAM-Geförderten). Dementsprechend wurden 44 Prozent der EvL- bzw. 39 Prozent der TaAM-Geförderten zunächst durch Jobcenter-Coaches betreut. In Welle 2 wurde anstelle der institutionellen Zugehörigkeit erhoben, ob die Geförderten durchgängig den gleichen Coach/die gleiche Coachin hatten, oder ob der Coach bzw. die Coachin gewechselt hat. Hierbei gaben TaAM-Geförderte signifikant häufiger einen Wechsel des Coachs bzw. der Coachin an als EvL-Geförderte (40 Prozent gegenüber 28 Prozent).

Für die beschäftigungsbegleitende Betreuung spielt der betriebliche Kontext eine bedeutsame Rolle. Ein Ergebnis der qualitativen Fallstudien war, dass die Möglichkeiten einer aktiven Begleitung der Geförderten im Betrieb nicht ausgeschöpft werden. Dies kann auch anhand der quantitativen Befragungsergebnisse unterstrichen werden. Knapp die Hälfte (48 Prozent) der betreuten Beschäftigten berichtete zum ersten Befragungszeitpunkt, dass es seit Coachingbeginn bereits gemeinsame Gespräche gab, bei denen neben dem Coach/der Coachin und dem bzw. der Geförderten auch Arbeitskolleg*innen oder Vorgesetzte teilnahmen. Im Zeitraum zwischen den beiden Befragungswellen reduzierte sich der Anteil der betreuten Beschäftigten mit gemeinsamen Gesprächen im beruflichen Kontext auf 33 Prozent (EvL-Geförderte) bzw. 36 Prozent (TaAM-Geförderte).

Um die Inhalte des im Gesetz verankerten Coachings in der Befragung abzubilden, wurden sowohl betriebliche (z. B. Unterstützung bei Problemen im Betrieb) als auch außerbetriebliche Betreuungsbereiche (z. B. bei der Organisation der Pflege von Angehörigen/Kinderbetreuung) erhoben. Auswertungen auf Basis der ersten Befragungswelle zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Geförderten mit Coaching (ca. 85 Prozent sowohl bei TaAM-Geförderten als auch bei EvL-Geförderten) bereits bis zum Interview der Welle 1 mit mindestens einem abgefragten Betreuungsbereich unterstützt wurden und im Durchschnitt drei der abgefragten Betreuungsbereiche erhalten haben (Coban et al. 2022). Bezieht man nun auch die Angaben aus Welle 2 mit ein, ergibt sich für die in der zweiten Welle erhobenen Betreuungsbereiche folgendes Bild (Abbildung 22):

Abbildung 22: Betreuungsinhalte von Coaching-Teilnehmenden

Antworten der Geförderten auf die Frage „In welchen Bereichen hat Sie der Coach unterstützt?", in Prozent



Anmerkung: (a) Nur in Welle 2 abgefragt, d. h. Angaben beziehen sich lediglich auf Coaching-Teilnehmende und Zeitraum „seit Welle-1-Interview" (EvL: n=808; TaAM: n=1.510), Mehrfachnennungen möglich. Schraffierte Balken zeigen signifikante Unterschiede zwischen EvL- und TaAM-Geförderten an (*** p < 0,01).

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe". sog. „balanced panel"; Zusammengefasste Angaben aus Befragungswelle 1 und 2; Basis Geförderte mit Coaching in Welle 1 und/oder Welle 2 (EvL: n=1.256; TaAM: n=2.137). Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet. eigene Berechnungen.
© IAB

Die Anteilswerte geben an, ob Geförderte mit Coaching jemals in dem jeweiligen Bereich unterstützt wurden (bzw. bei den beiden in Welle 2 neu abgefragten Bereichen, ob die Geförderten „seit der letzten Befragung" unterstützt wurden). Bei beiden Förderarten wurden im gesamten Untersuchungszeitraum mehr als die Hälfte (ca. 55 Prozent) der Geförderten beim Umgang mit Behörden, bei Problemen im Betrieb (zum Beispiel mit Kolleg*innen) im Rahmen des Coachings unterstützt (Abbildung 22). Etwa 50 Prozent der Geförderten wurden bei Gesundheitsfragen oder der Organisation des Arbeitsalltags (inklusive der Anpassung von Arbeitsbedingungen) unterstützt. Im Umgang mit der COVID-19-Krise wurden TaAM-Geförderte mit einem Anteil von 39 Prozent signifikant häufiger unterstützt als EvL-Geförderte (31 Prozent).

Insgesamt 17 Prozent der Coaching-Teilnehmenden erhielten Unterstützung bei der Organisation der Pflege von Angehörigen beziehungsweise bei der Kinderbetreuung. Betrachtet man nur die Geförderten mit Betreuungsaufgaben (35,2 Prozent aller Geförderten haben Kinder unter 15 Jahre oder pflegebedürftige Angehörige), wurden 26 Prozent der EvL-Geförderten und 29 Prozent der TaAM-Geförderten in diesem Bereich durch Coaches unterstützt. Die „Unterstützung bei persönlichen Problemen" wurde in Welle 2 nicht mehr erhoben und wird daher in Abbildung 23 nicht ausgewiesen. Auf Basis der ersten Befragung zeigte sich hier, dass ca. 50 Prozent der damaligen betreuten Geförderten in diesem Bereich gecoacht wurden (Coban et al. 2022).

Wohingegen die beiden Betreuungsbereiche zur Weiterbildung und zur Jobsuche erstmalig in Welle 2 erfragt worden sind. Daher beziehen sich diese Angaben ausschließlich auf den Zeitraum nach dem ersten Erhebungszeitpunkt (und bis zum zweiten Erhebungszeitpunkt). In diesem Zeitraum wurde ca. ein Drittel der Geförderten im Rahmen des Coachings bei der Jobsuche und

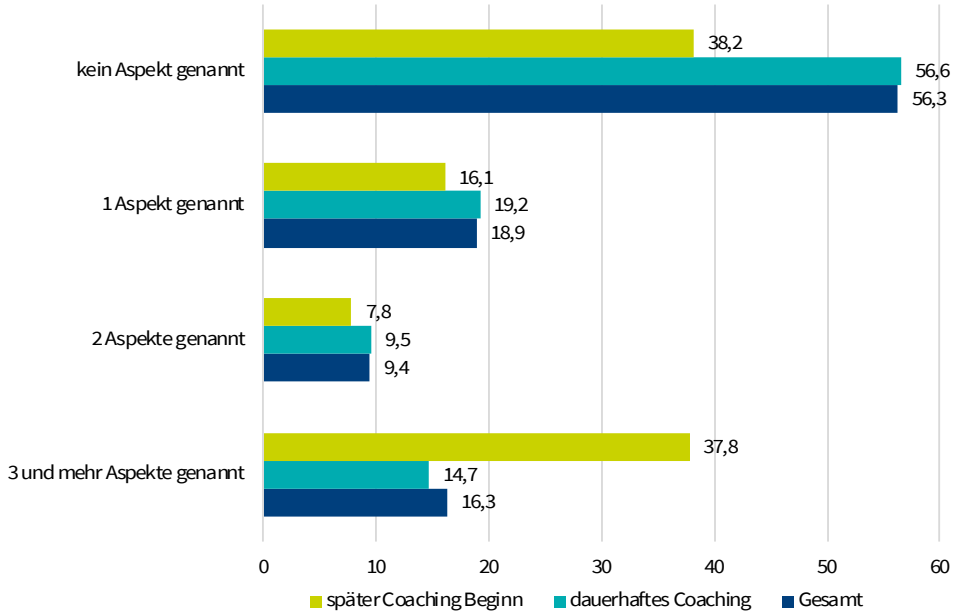
bei Bewerbungen unterstützt. Zu Fragen der Weiterbildung oder eines Praktikums wurden TaAM-Geförderte signifikant häufiger gecoacht als EvL-Geförderte (43,8 Prozent gegenüber 32,9 Prozent), was mit der unterschiedlichen Dauer der Förderung zusammenhängen könnte.

Wenn ein Betreuungsbereich den Geförderten im Rahmen des Coachings zum zweiten Befragungszeitpunkt nicht angeboten wurde, wurde jeweils nachgefragt, ob diese Unterstützung hilfreich gewesen wäre. Insgesamt wünschten sich 45 Prozent sowohl der TaAM-Geförderten als auch der EvL-Geförderten bei der Befragung in der zweiten Welle weitere Unterstützung, wobei in beiden Fördergruppen jeweils gut 19 Prozent einen Aspekt und weniger als 10 Prozent zwei Aspekte angegeben haben. Drei und mehr Aspekte haben ca. 16 Prozent der Coaching-Teilnehmenden genannt (Abbildung 23; blaue Balken).

Abbildung 23 zeigt jedoch auch, dass sich die Häufigkeit der Betreuungswünsche je nach Beginn des Coachings stark unterscheidet. Die – wenn auch fallzahlenmäßig kleine – Gruppe der Teilnehmenden, die erst nach Welle 1 das Coaching neu aufgenommen haben („später Coaching-Beginn“), äußerte deutlich mehr zusätzlichen Betreuungsbedarf als jene Coaching-Teilnehmende, die bereits vor dem Erhebungszeitpunkt in Welle 1 und danach betreut wurden. So wären für insgesamt 62 Prozent der Coaching-Teilnehmenden mit spätem Beginn weitere Betreuungsangebote hilfreich, mehr als ein Drittel (37,8 Prozent) hat hierbei drei oder mehr Aspekte genannt. Das verweist auf einen erheblichen Umfang an nicht realisiertem Betreuungsbedarf infolge eines späten Coachingstarts, was soweit möglich vermieden werden sollte.

Um Anhaltspunkte zu erhalten, in welchen Betreuungsbereichen nach Einschätzung der Geförderten der Unterstützungsbedarf am größten ist, wird für die Gruppe der dauerhaften Coaching-Teilnehmenden über den gesamten Zeitraum analysiert, ob in mindestens einer der beiden Befragungen ein Unterstützungswunsch geäußert wurde, der zum Befragungszeitpunkt noch nicht berücksichtigt wurde. Am häufigsten wäre ein zusätzliches Coaching bei Problemen im Betrieb (38 Prozent), bei den Arbeitsbedingungen/der Organisation des Arbeitsalltags (30 Prozent) und beim Umgang mit Behörden bzw. bei der Pflege von Angehörigen/Kinderbetreuung (jeweils 22 Prozent) erforderlich gewesen. Diese Betreuungsbereiche wurden auch bereits auf Basis der ersten Befragungswelle als besonders wünschenswert erachtet. Geförderte, die die Förderung vorzeitig beendet haben, wünschten sich insgesamt mehr zusätzliche Betreuungsinhalte als aktuell Teilnehmende (Coban et al. 2022).

Abbildung 23: Betreuungswünsche von weiteren Betreuungsinhalten (Interviewzeitpunkt Befragung Welle 2)



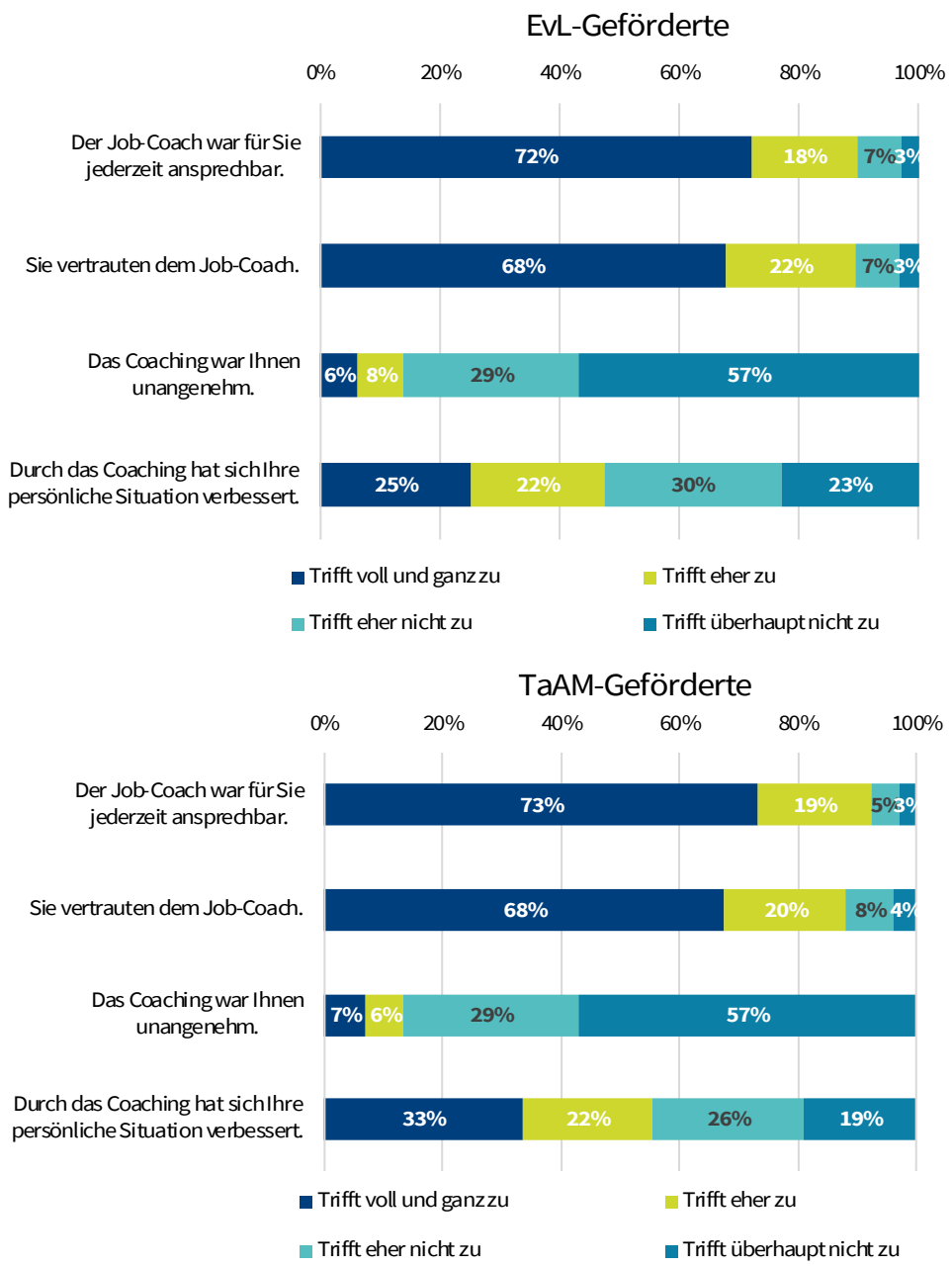
Anmerkung: Geförderte mit Coaching-Teilnahme; Angaben zum Befragungszeitpunkt Welle 2 (n =2.223). Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, sog. „balanced panel“, eigene Berechnungen. © IAB

Bewertung des Coachings

Die Geförderten nehmen verschiedene Aspekte des Coachings insgesamt positiv wahr. Diese Einschätzungen blieben auch über die Zeit stabil. Abbildung 24 zeigt die Ergebnisse für Welle 2 (für Ergebnisse aus Welle 1 vgl. Coban et al. 2022). Sowohl in der ersten als auch in der zweiten Befragungswelle stimmte die überwiegende Mehrheit der EvL- als auch TaAM-Geförderten den Aussagen voll und ganz oder eher zu, dass der Coach für sie jederzeit ansprechbar sei und dass sie dem Coach vertrauten. Andersherum stimmte die überwiegende Mehrheit der Befragten der Aussage eher nicht oder überhaupt nicht zu, dass das Coaching ihnen unangenehm sei. Allerdings sind die Befragten eher geteilter Meinung, ob das Coaching tatsächlich ihre persönliche Situation verbessert hat, wobei in Welle 2 ein etwas höherer Anteil der TaAM- als der EvL-Geförderten dieser Aussage voll und ganz bzw. eher zustimmte (55 Prozent gegenüber 47 Prozent). Auch bei diesem Aspekt können keine bedeutsamen Unterschiede zwischen den Bewertungen der ersten und zweiten Befragungswelle festgestellt werden.

Abbildung 24: Zufriedenheit der Geförderten mit verschiedenen Aspekten des Coachings (Interviewzeitpunkt Befragung Welle 2)



Anmerkung: Zur Berechnung der Werte wurden Gewichte zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation verwendet. N=2.301.
Quelle: Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 2. © IAB

Differenzierte Analysen für Welle 1 zeigen, dass ein signifikant höherer Anteil der Geförderten mit einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobcenter-Coachin (im Vergleich mit denjenigen mit einem externen Coach/Coachin) der Ansicht war, durch das Coaching habe sich ihre persönliche Situation verbessert. Eine potenzielle Erklärung hierfür ist, dass Jobcenter-Coaches mehr Erfahrung beim Umgang mit Behörden haben könnten, was wie zuvor beschrieben ein oft genannter Betreuungsinhalt war (Coban et al. 2022). Auf Basis von Welle 2 kann darüber hinaus festgestellt werden, dass ein Coachwechsel mit einer schlechteren Bewertung des Coachings

verbunden ist. Befragte, deren Coach bzw. Coachin gewechselt hat, stimmten statistisch signifikant seltener der Aussage voll und ganz zu, dass der Coach oder die Coachin für sie jederzeit ansprechbar sei (59 Prozent gegenüber 77 Prozent bei EvL und 68 Prozent gegenüber 77 Prozent bei TaAM). Auch stimmten Befragte mit Coachwechsel statistisch signifikant seltener der Aussage voll und ganz zu, dass sie dem Coach bzw. der Coachin vertrauten (51 Prozent gegenüber 74 Prozent bei EvL und 62 Prozent gegenüber 72 Prozent bei TaAM). EvL-Geförderte mit einem Coachwechsel stimmten zudem signifikant häufiger der Aussage eher zu, dass das Coaching ihnen unangenehm sei (15 Prozent gegenüber 5 Prozent). Auch waren TaAM-Geförderte, deren Coach bzw. Coachin gewechselt hat, signifikant seltener voll und ganz der Ansicht, das Coaching habe ihre persönliche Situation verbessert (27 Prozent gegenüber 38 Prozent). Das korrespondiert auch mit Befunden aus den qualitativen Fallstudien.

Gefragt, ob der zeitliche Umfang des Coachings zu gering, gerade richtig, oder zu umfangreich sei, gaben sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 jeweils über 70 Prozent der EvL- und TaAM-Befragten an, der zeitliche Umfang des Coachings sei gerade richtig. Für Welle 1 zeigte sich dabei, dass für einen etwas höherer Anteil der TaAM-Geförderten mit einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobcenter-Coachin als für diejenigen mit einem externen Coach bzw. einer externen Coachin der zeitliche Umfang des Coachings zu gering war (Coban et al. 2022). Ein Coachwechsel hatte dagegen keinen Einfluss auf die Bewertung des zeitlichen Umfangs des Coachings, wie Ergebnisse für Welle 2 zeigen.

Unabhängig von der Zufriedenheit mit der Coachingerfahrung, können Geförderte einen unterschiedlichen Coachingbedarf wahrnehmen, was sich in der empfundenen Wichtigkeit des Coachings ausdrückt. Gefragt nach der Wichtigkeit, Unterstützung durch einen Coach bzw. eine Coachin zu haben, gaben sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 über 60 Prozent sowohl der EvL- als auch der TaAM-Geförderten an, dass dies für sie eher oder sehr wichtig gewesen sei.

Nach ihrer Zufriedenheit mit dem Coaching insgesamt gefragt – gemessen mit einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) – erteilten sowohl die EvL- als auch die TaAM-Befragten sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 dem Coaching im Durchschnitt einen Zufriedenheitswert von 8. Dabei zeigten sich für Welle 1 keine signifikanten Unterschiede zwischen Befragten mit einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobcenter-Coachin oder externem Coach bzw. externen Coachin (Coban et al. 2022). Allerdings weisen die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle auf eine signifikant geringere Gesamtzufriedenheit mit dem Coaching bei EvL-Geförderten mit einem Coachwechsel hin.

4.3.2 Heterogene Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe

Wirkungen der Förderungen auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach institutioneller Zugehörigkeit der Coaches

Auf Basis der ersten Befragungswelle kann die Rolle der institutionellen Zugehörigkeit des Coaches bzw. der Coachin näher beleuchtet werden. Zur Erinnerung: Insgesamt etwa 60 Prozent der Geförderten wurden bei Coachingbeginn durch externe Coaches bzw. 40 Prozent durch Jobcenter-Coaches betreut. Signifikante Unterschiede zwischen den beiden Varianten konnten lediglich bei Einzelaspekten zur Ausgestaltung und Bewertung des Coachings festgestellt werden. Dabei zeigte sich aber kein einheitliches Bild. Insgesamt nahmen Coaching-Teilnehmende mit einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobcenter-Coachin eher eine Verbesserung

ihrer persönlichen Situation durch das Coaching wahr, gleichzeitig wünschten sie sich aber mehr Zeit für zusätzliche Inhalte (Abschnitt 4.3.1). Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen zur Häufigkeit der Coaching-Gespräche. So berichteten Geförderte mit einem externen Coach oder einer externen Coachin im ersten Förderjahr im Schnitt drei Coachinggespräche pro Quartal mehr als mit einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobenter-Coachin. Dieser Unterschied war bei TaAM-Geförderten statistisch signifikant (Coban et al. 2022). Weiterführende Analysen zu den Beratungsinhalten zeigen darüber hinaus, dass Befragte mit einem Coach bzw. einer Coachin aus dem Jobcenter häufiger zusätzliche Beratungsinhalte wünschten als bei einem externen Coach oder einer externen Coachin (Coban et al. 2022).

Im Folgenden soll nun die Rolle der institutionellen Zugehörigkeit auch mit Blick auf die Wirkung der Förderungen EvL und TaAM auf Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit (Selbstvertrauen und externale Kontrollüberzeugung) und sozialen Teilhabe (Soziale Integration und soziale Aktivitäten) genauer untersucht werden. Zentrale Fragestellung dabei ist, ob eine bestimmte Coachingvariante mit größeren Wirkungen verbunden ist als die andere. Das den Analysen zugrundeliegende Konzept der sozialen Teilhabe, die daraus abgeleiteten Teildimensionen der sozialen Teilhabe und deren Operationalisierung werden in Kapitel 5 im Detail erläutert (vgl. für einen Überblick insbesondere Tabelle 26). Entsprechend werden das Konzept und die Operationalisierung der Beschäftigungsfähigkeit in Kapitel 6 behandelt (vgl. insbesondere Tabelle 31). Somit stellen diese Analysen eine Ergänzung der umfangreichen Analysen zur Wirkung einer EvL- oder TaAM-Förderung auf soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit in Kapitel 5 und 6 dar.

Für die vorliegenden Analysen werden die Teilnahmewirkungen jeweils für Geförderte mit Jobcenter-Coach und solche mit externem Coach in Bezug auf ihre jeweilige Kontrollgruppe differenziert geschätzt und miteinander verglichen. Zentraler Kennwert ist dabei der Average Treatment Effect on the Treated (ATT), der die Differenz zwischen Teilnehmenden mit Jobcenter-Coaches bzw. mit externen Coaches und ihrer jeweiligen Kontrollgruppe wiedergibt und somit als Teilnahmewirkung interpretiert werden kann (zu Details der Untersuchungsmethodik vgl. Abschnitt 5.2 und Anhang 10.5.6). Für die folgenden Analysen wurden obige vier Indikatoren der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit ausgewählt, da hier ein möglicher Einfluss des Coachings plausibel erscheint. Wenn das Coaching beispielsweise die Integration in den Betrieb positiv beeinflusst, könnte dies das Zugehörigkeitsempfinden verstärken oder auch indirekt zu mehr sozialen Aktivitäten mit Kolleg*innen beitragen. Wenn der Coach bzw. die Coachin bei Über- oder Unterforderung erfolgreich interveniert, könnte dies das Selbstvertrauen und die Kontrollüberzeugungen der Geförderten stärken.

Da nahezu alle das Coaching erhalten, können wir nicht untersuchen, welche Folgen der Erhalt einer gbB gegenüber einer Situation ohne diese Unterstützung hätte. Vorausgesetzt, die Ausgestaltung des Coachings würde sich deutlich zwischen externen und Jobcenter-Coaches unterscheiden, könnte aber die Wirkung je nach Ausgestaltungsvariante auf soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit verschieden ausfallen. Allerdings zeigt sich, wie oben beschrieben, kein einheitliches Muster von Unterschieden in der Ausgestaltung des Coachings zwischen den beiden Coachingvarianten. Daher sind keine großen Effektunterschiede zu erwarten. Dennoch sollen im Folgenden solche Unterschiede explizit geprüft werden. Falls sich Unterschiede in den

Förderwirkungen in Abhängigkeit der Coachingvarianten herausstellen, wäre dies ein wichtiger Hinweis für die künftige Ausgestaltung des Coachings.

Unabhängig von den Coachingvarianten zeigt Tabelle 24 zunächst, dass sich TaAM -und EvL-Förderungen im Unterschied zur Kontrollgruppe von Nicht-Geförderten grundsätzlich signifikant positiv auf die vier Indikatoren der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit auswirken. Dabei erhöhen eine TaAM- oder EvL-Förderung die empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit jeweils um ca. einen Skalenpunkt auf einer Skala von 1 bis 10. TaAM-Geförderte erzielen um etwa 4 bis 5 Skalenpunkte höhere Indexwerte bei sozialen Aktivitäten (Skala von 0 bis 100), EvL-Geförderte etwa 3 Skalenpunkte höhere Werte als ihre jeweilige Kontrollgruppe von nicht geförderten Grundsicherungsbeziehenden. Eine TaAM-Teilnahme erhöht den Indexwert des Selbstvertrauens um etwa 5 bis 7 Skalenpunkte, eine EvL-Teilnahme um etwa 3 bis 5 Skalenpunkte. Bezüglich der externalen Kontrollüberzeugungen erzielen TaAM-Geförderte etwa 7 bis 8 Prozentpunkte und EvL-Geförderte etwa 4 bis 7 Prozentpunkte höhere Werte als ihre jeweiligen Kontrollgruppen. Diese Ergebnisse entsprechen den allgemeinen Befunden zu Teilnahmewirkungen von TaAM -und EvL-Förderungen auf soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Abschnitt 5.1 bzw. 6.3).

Tabelle 24: Wirkungen von EvL und TaAM auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach institutioneller Zugehörigkeit des Coaches

	ATT		90%-Konf.-Intervall		ATT		90%-Konf.-Intervall		Anzahl Geförderte	Anzahl Kontroll-personen
	Gesellschaftliche Zugehörigkeit (a) (Skala:1-10)				Soziale Aktivitäten (b) (PCA-Score) in % von Max.					
TaAM										
Jobcenter-Coach	1,00	***	0,84	1,15	3,87	***	2,29	5,46	1010	5781
externer Coach	1,04	***	0,94	1,15	5,01	***	3,60	6,42	1589	6009
EvL										
Jobcenter-Coach	0,95	***	0,79	1,10	3,02	***	1,39	4,64	620	4224
externer Coach	0,97	***	0,82	1,12	2,73	***	1,21	4,25	834	4178
	ATT		90%-Konf.-Intervall		ATT		90%-Konf.-Intervall		Anzahl Geförderte	Anzahl Kontroll-personen
	Selbstvertrauen (c) (PCA-Score) in % von Max.				ext. Kontrollüberzeugung (d) (in Prozentpunkten)					
TaAM										
Jobcenter-Coach	6,67	***	5,55	7,79	7,46	***	5,66	9,26	979	5622
externer Coach	4,99	***	3,98	6,00	8,16	***	6,71	9,61	1591	5846
EvL										
Jobcenter-Coach	3,41	***	1,91	4,92	4,20	***	2,24	6,16	604	4117
externer Coach	4,94	***	3,64	6,24	6,62	***	4,76	8,48	825	4140

Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau.

(a) Indikator ist das Einzelitem: Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen? Inwieweit fühlen Sie sich eher „dazugehörig“ oder eher „ausgeschlossen“? vgl. auch Kapitel 5.1. (b) Indikator ist ein Index zur Teilnahmehäufigkeit an vier sozialen Aktivtäten mit dem Freundes- und Bekanntenkreis außerhalb des Haushaltes vgl. auch Abschnitt 5.1 (c) Indikator ist ein Index aus vier Items zum Selbstvertrauen, wie z. B. „Es bereitet mir keine Schwierigkeiten, meine Ziele zu verwirklichen.“ vgl. auch Abschnitt 6.1. (d) Indikator ist das Einzelitem: Ich habe mein Leben selbst in der Hand.

Quelle: Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ 1. Welle. Zur Stichprobe gehören Geförderte, die zum Befragungszeitpunkt der Welle 1 oder vorher einen Coach hatten, sowie nicht geförderte Kontrollpersonen. © IAB

Jedoch ergeben sich zwischen Geförderten, die durch einen Jobcenter-Coach bzw. -Coachin und denjenigen, die durch einen externen Coach oder eine externe Coachin betreut wurden, keine signifikanten Unterschiede mit Blick auf die Teilnahmewirkungen. Damit hat die institutionelle Zugehörigkeit der Coaches keinen Einfluss auf die Teilnahmewirkungen hinsichtlich der vier untersuchten Indikatoren. Unabhängig davon, ob Geförderte von einem Jobcenter-Coach/einer Jobcenter-Coachin oder von einem externen Coach/einer externen Coachin betreut werden, wirkt sich die Teilnahme positiv und in einem vergleichbaren Maße auf die soziale Integration, die sozialen Aktivitäten, das Selbstvertrauen und die externale Kontrollüberzeugung aus.

Wirkungen der Förderungen auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach Bewertung des Vertrauensverhältnisses zum Coach durch die Geförderten

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist eine zentrale Gelingensbedingung für die Betreuung. Neben der Rolle der institutionellen Zugehörigkeit soll daher des Weiteren untersucht werden, ob das empfundene Vertrauensverhältnis zwischen Geförderten und Coaches die Förderwirkung von EvL und TaAM auf die genannten Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe beeinflusst. In der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ wurden die Geförderten auch nach dem empfundenen Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin gefragt. Sie sollten auf einer Skala von 1 („trifft voll und ganz zu“) bis 4 („trifft überhaupt nicht zu“) ihre Zustimmung zu der Aussage „Sie vertrauen dem Job-Coach“ abstufen. Wie in Coban et al. (2022) dargestellt, stimmten in Welle 1 jeweils 68 Prozent der EvL- und TaAM-Geförderten der Aussage „Sie vertrauen dem Job-Coach“ voll und ganz zu. Dieser Anteil blieb auch in Welle 2 erhalten (Abbildung 24).

Tabelle 25 vergleicht die Wirkungen von EvL- und TaAM-Förderungen zwischen Geförderten, die der Aussage „Sie vertrauen dem Job-Coach“ voll und ganz zustimmten, mit den Förderwirkungen derjenigen Geförderten, die dieser Aussage nicht voll und ganz zustimmten. Positive Förderwirkungen auf gesellschaftliche Zugehörigkeit und Selbstvertrauen fallen bei Geförderten, die voll und ganz zustimmen, ihrem Job-Coach bzw. ihrer Job-Coachin zu vertrauen, signifikant höher aus als bei Geförderten, die der Aussage nicht voll und ganz zustimmen. Dies gilt sowohl für TaAM- als auch für EvL-Geförderte. Bei TaAM fällt zudem die positive Wirkung auf den Indikator externaler Kontrollüberzeugungen bei Geförderten, die voll und ganz zustimmen, ihrem Job-Coach oder ihrer Job-Coachin zu vertrauen, signifikant höher aus. Dagegen zeigen sich keine relevanten Unterschiede in den Wirkungen auf soziale Aktivitäten je nach Vertrauen zum Job-Coach oder zur Job-Coachin (hierauf weisen die sich überlappenden 90-Prozent-Konfidenzintervalle für die beiden Gruppen hin).

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass das empfundene Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin mit höheren positiven Förderwirkungen von EvL und TaAM auf verschiedene Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe einhergeht. Dieser Befund unterstreicht nochmals die Relevanz eines gelungenen Vertrauensverhältnisses für die Zusammenarbeit und für den Erfolg der Förderungen. Das ist ein Hinweis, dass eine weitere Verbesserung des Vertrauensverhältnisses lohnenswert hinsichtlich der Steigerung der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten sein kann. Mit Blick auf das Ergebnis, dass gerade Befragte mit Coachwechsel signifikant seltener angaben, dem Coach bzw. der Coachin zu vertrauen, kann angenommen werden, dass auch die personelle Kontinuität beim Coaching eine zentrale Rolle für die Förderwirkungen einnimmt.

Tabelle 25: Wirkungen von EvL und TaAM auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach empfundenem Vertrauen zum Coach

Coaching-Teilnehmende, die der Aussage: „Sie vertrauen dem Job-Coach“ voll und ganz zustimmten bzw. nicht voll und ganz zustimmten

„Sie vertrauen dem Coach“	ATT		90%-Konf.-Intervall		ATT		90%-Konf.-Intervall		Anzahl Geförderte	Anzahl Kontroll-personen
	Gesellschaftliche Zugehörigkeit (a) (Skala:1-10)				Soziale Aktivitäten (b) (PCA-Score) in % von Max.					
TaAM										
stimme voll und ganz zu	1.17	***	1.05	1.28	4.57	***	3.50	5.64	1776	5931
stimme nicht voll und ganz zu	0.77	***	0.63	0.91	4.31	***	2.87	5.75	920	5975
EvL										
stimme voll und ganz zu	1.14	***	1.01	1.27	2.94	***	1.34	4.53	987	4274
stimme nicht voll und ganz zu	0.71	***	0.52	0.90	3.20	***	1.17	5.22	526	3813

	ATT		90%-Konf.-Intervall		ATT		90%-Konf.-Intervall		Anzahl Geförderte	Anzahl Kontroll-personen
	Selbstvertrauen (c) (PCA-Score) in % von Max.				ext. Kontrollüberzeugung (d): (Zustimmung in Prozentpunkten)					
TaAM										
stimme voll und ganz zu	7.39	***	6.53	8.24	8.77	***	7.64	9.91	1756	5761
stimme nicht voll und ganz zu	1.48	**	0.40	2.56	4.95	***	2.84	7.06	913	5805
EvL										
stimme voll und ganz zu	6.10	***	4.89	7.32	6.58	***	4.73	8.44	970	4198
stimme nicht voll und ganz zu	1.94	**	0.58	3.29	5.43	***	2.85	8.02	520	3797

Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau.

(a) Indikator ist das Einzelitem: Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen? Inwieweit fühlen Sie sich eher „dazugehörig“ oder eher „ausgeschlossen“? vgl. auch Abschnitt 5.1.

(b) Indikator ist ein Index zur Teilnahmehäufigkeit an vier sozialen Aktivtäten mit dem Freundes- und Bekanntenkreis außerhalb des Haushaltes (vgl. auch Abschnitt 5.1).

(c) Indikator ist ein Index aus vier Items zum Selbstvertrauen, wie z. B. „Es bereitet mir keine Schwierigkeiten, meine Ziele zu verwirklichen“ (vgl. auch Abschnitt 6.1).

(d) Indikator ist das Einzelitem: Ich habe mein Leben selbst in der Hand (vgl. auch Abschnitt 6.1).

Quelle: Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ 1. Welle. Zur Stichprobe gehören Geförderte, die zum Befragungszeitpunkt der Welle 1 oder vorher einen Coach hatten, sowie nicht geförderte Kontrollpersonen. © IAB

4.3.3 Zwischenfazit

Die quantitative Analyse zu Teilnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings aus der Sicht der Geförderten zeigt, dass der überwiegende Anteil der Geförderten mit der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung erreicht wird, auch wenn dies bei EvL ausbaufähig ist. Über die Hälfte der Geförderten nimmt sogar bis zum zweiten Befragungszeitpunkt (ca. zwei Jahre nach Förderbeginn) weiterhin am Coaching teil. Geförderte, die bereits das Coaching beendet haben, gaben hauptsächlich als Gründe an, dass das vorgesehene Ende des Coaching-Zeitraums erreicht sei und/oder, dass sie keine Unterstützung mehr brauchten.

Bezüglich der institutionellen Zugehörigkeit der Coaches wurden insgesamt knapp 60 Prozent der Geförderten durch externe Coaches betreut und etwa 40 Prozent durch Jobcenter-Coaches. In Welle 2 gaben außerdem TaAM-Geförderte signifikant häufiger einen Wechsel des Coachs bzw.

der Coachin an als EvL-Geförderte. In der Befragung wurde auch der betriebliche Kontext des Coachings, also der Einbezug von Arbeitskolleg*innen oder Vorgesetzten bei gemeinsamen Gesprächen mit dem Coach/der Coachin erhoben. Knapp die Hälfte der Coaching-Teilnehmenden berichtet in Welle 1 von solchen gemeinsamen Gesprächen. Dieser Anteil hat über die Zeit abgenommen. Der nur mäßig mögliche Zugang der Coaches in die Betriebe wurde auch in den qualitativen Fallstudien festgestellt.

Das inhaltliche Spektrum der Unterstützung durch das Coaching ist erwartungsgemäß breit. Am häufigsten erhielten die Geförderten Unterstützung in den Bereichen „Probleme im Betrieb", „Umgang mit Behörden" und „Gesundheitsberatung". Allerdings wünschen sich ca. 45 Prozent der Geförderten weitergehende Unterstützung. In den qualitativen Fallstudien wurde ebenfalls ein hoher Unterstützungsbedarf im Bereich „Umgang mit Behörden" von Geförderten sowie Coaches angesprochen. Die quantitativen wie die qualitativen Ergebnisse deuten zudem auf keine systematischen Unterschiede zwischen den Problemlagen von Geförderten nach § 16e und § 16i SGB II hin. Unabhängig von der Förderart sowie der institutionellen Zugehörigkeit des Coaches sind die Teilnehmenden selbst mit dem Coaching überwiegend zufrieden. Auch einzelne Aspekte des erhaltenen Coachings, z. B. das Vertrauensverhältnis oder die Verfügbarkeit der Coaches, nahmen die Teilnehmenden positiv wahr. Allerdings sind die Befragten eher geteilter Meinung, ob das Coaching tatsächlich ihre persönliche Situation verbessert hat. Dass das Coaching für sie eher oder sehr wichtig sei, gaben jedoch immerhin 60 Prozent der Geförderten an. Dies kann ein Hinweis auf den wahrgenommenen Coachingbedarf sein.

Differenzierte Wirkungsanalysen zeigen zudem, dass unabhängig davon, ob Geförderte von einem Jobcenter-Coach bzw. einer Jobcenter-Coachin oder von einem externen Coach bzw. einer externen Coachin betreut werden, sich die Teilnahme positiv und in einem vergleichbaren Maße auf die vier ausgewählten Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe auswirkt. Dagegen wird deutlich, dass ein höheres empfundenes Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin auch zu höheren positiven Förderwirkungen auf verschiedene Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe führt. Dieser Befund unterstreicht die Relevanz eines vertrauensvollen Verhältnisses für den Erfolg der Förderungen, insbesondere hinsichtlich des Selbstvertrauens und der wahrgenommenen gesellschaftlichen Zugehörigkeit der Geförderten. Vor dem Hintergrund, dass gerade Befragte mit Coachwechsel signifikant seltener angaben, dem Coach bzw. der Coachin zu vertrauen, erscheint es lohnenswert, die personelle Kontinuität beim Coaching sicherzustellen.

4.4 Handlungsempfehlungen

In Kapitel 4 wurden aus verschiedenen methodischen Perspektiven unterschiedliche Fragestellungen zur betrieblichen Integration von geförderten Beschäftigten und zu deren ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung behandelt. Die zugrundeliegenden Erkenntnisinteressen ergänzen einander und liefern ein relativ konsistentes Gesamtbild, das es erlaubt, konsolidierte Handlungsempfehlungen für die weitere Ausgestaltung der geförderten und begleiteten Beschäftigung zu formulieren. Zunächst zeigen die Ausführungen zur betrieblichen Integration, wie wichtig eine einzelfallspezifische Vermittlung von betrieblichen Leistungsanforderungen mit dem jeweils gegebenen individuellen Leistungsvermögen der gefördert Beschäftigten ist. Damit ist ein Grundsachverhalt des Teilhabechancengesetzes

berührt: die Annahme der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der ehemaligen Langzeitarbeitslosen. Es ist von Bedeutung, bereits bei der Selektion der Betriebe und der „Herstellung des Matches“ zwischen Betrieb und Arbeitnehmer*in auf ein Passungsverhältnis zu achten. Hier ist an die Formulierung des Gesetzgebers (Deutscher Bundestag 2018: 15 ff.) zu erinnern, dass die ganzheitliche Begleitung der geförderten Beschäftigung bereits die Vorbereitung der Beschäftigung betrifft. Aus der Sicht der Forschung ist ein begleiteter Prozess der Zusammenführung von Betrieben und Beschäftigten (Matching) empfehlenswert. Da in vielen Betrieben eine Weiterbeschäftigung von vornherein ausgeschlossen ist, sollte das Übergangsmanagement in diesen Fällen insgesamt eine größere Bedeutung erhalten. Dies impliziert das rechtzeitige Anstoßen adäquater Weiterbildungen, die auch die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen, sowie die Vermittlung von Praktika in externen Betrieben innerhalb des Förderzeitraums.

Eine weitere Handlungsempfehlung, die sich sehr klar aus den Forschungsergebnissen ergibt, bezieht sich auf den Betriebszugang der Coaches. Die Begleitung der betrieblichen Integration der Geförderten ist ein relativ neuer, anspruchsvoller, aber auch integraler Bestandteil der ganzheitlichen Betreuung. Die sich dabei ergebenden Schwierigkeiten für die Coaches dürfen nicht unterschätzt werden. Dennoch ist es von großer Bedeutung, dass die Betriebszugänge gelingen. Nur so kann eine Vielzahl von Problemen entdeckt und bearbeitet werden, die für die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse relevant und für die persönliche Entwicklung der Geförderten wichtig sind. Es gilt demnach aus der Sicht der Forschung, diesen Aspekt der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung zu stärken. Betreuungskräfte und deren Arbeitgeber müssen deutlich auf die Relevanz dieses Aspekts hingewiesen werden, und die Betreuungskräfte müssen in der Lage sein, sich einen hinreichenden Zugang zum Betrieb und Kenntnis von betrieblichen Abläufen zu verschaffen. Bei der Implementation des Coachings muss klar sein, dass es für diese Dienstleistung konstitutiv ist, dass sie in einer triadischen Konstellation unter Beteiligung von Arbeitgeber, Geförderten und Coaches stattfindet.

Neben der außerordentlichen Bedeutung des Betriebszugangs und der Unterstützung der Geförderten bei betrieblichen Problemen zeigt sich auch übereinstimmend zwischen den unterschiedlichen methodischen Zugängen zum Coaching, dass der Bearbeitung von Problemen im Umgang mit Behörden oftmals eine zentrale Rolle zukommt. Allerdings darf sich das Coaching nicht in der Bewältigung von Problemen mit Formalstrukturen, z. B. der Korrespondenz mit Behörden, erschöpfen, wenn auch andere Dimensionen der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung virulent sind.

Das Coaching kann als eine Vertrauens-Dienstleistung charakterisiert werden. Es hat sich gezeigt, dass Vertrauen auch empirisch bei der Implementation des Gesetzes eine große Rolle spielt. Zudem gibt es Hinweise, dass das Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin die Wirkung der Förderungen von EvL und TaAM auf soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit steigern kann. Von großer Bedeutung ist in dieser Hinsicht, dass dieses für viele Aspekte der Coaching-Beziehung relevante Vertrauen stark von der Kontinuität dieser Beziehung beeinflusst wird. Daraus ergibt sich die Handlungsempfehlung, das Coaching möglichst im Rahmen einer kontinuierlichen Beziehung zwischen einer Betreuungskraft und einem Klienten bzw. einer Klientin anzulegen. Coach-Wechsel können die Vertrauensbeziehung beschädigen und den Erfolg der Arbeit gefährden. Es ist also sinnvoll, auf vermeidbare Wechsel der Coaches zu verzichten und

auch organisational ein personengebundenes Vertrauen zwischen Betreuer*innen und Klient*innen zu gewährleisten. Diese Handlungsempfehlung wird auch durch den Befund unterstützt, dass Geförderte relativ häufig angeben, dass artikulierte Betreuungswünsche auch über längere Zeiträume nicht berücksichtigt werden. Dies kann ein Resultat von nicht gelingenden Übergabeprozessen bei Coach-Wechseln sein oder durch einen verfrühten Abbruch der Unterstützungsbeziehung bedingt sein.

Mit dem Begriff der Kontinuität ist aber nicht nur die personale, sondern auch die temporale Dimension angesprochen. Grundsätzlich sollte – wie oben angeführt– die Betreuung der Geförderten bereits vor der Beschäftigung einsetzen und während der gesamten Förderdauer möglich sein. Ausgehend vom Einzelfall kann es aber sein, dass ein Coaching vorübergehend oder dauerhaft nicht weitergeführt wird, beispielsweise weil aus Sicht der Geförderten es nicht mehr nötig ist oder auch die zuständige Betreuungskraft zu dieser Schlussfolgerung kommt.[17] Sollte sich in Fällen, bei denen das Coaching eingestellt wurde, aber erneut ein Bedarf ergeben, muss sichergestellt sein, dass die gbB zeitnah wieder aufgenommen werden kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass sie grundsätzlich bei Krisen intervenieren und den Übergang in ungeförderte Beschäftigung unterstützen kann. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Kontakte zwischen Geförderten und Coaches gerade bei reibungslos verlaufenden Fällen stark reduziert und auf ein grobmaschiges „Risiko-Monitoring“ beschränkt werden.

Die Analysen zeigen, dass das Coaching eine sehr vielgestaltige, komplexe und anspruchsvolle Dienstleistung ist, die sich auf sehr unterschiedliche Betreuungsbereiche und Handlungsfelder bezieht. Um den damit verbundenen Anforderungen gerecht zu werden, brauchen die Coaches Fach- und Basiskompetenzen aus dem Bereich der helfenden Sozialberufe. Der Rückgriff auf Alltagspädagogik reicht nicht aus. Entsprechend sollte der Einsatz von Quereinsteiger*innen ohne spezifische Ausbildungen und Erfahrungen eher unterbleiben. „Ganzheitliche Betreuer*innen“ müssen zudem nicht nur in der Lage sein, Fallprobleme ihrer Klient*innen zu verstehen, sie müssen auch Kenntnis des existierenden Hilfesystems haben, um an die entsprechenden Dienste weiterzuvermitteln, wenn sie selbst nicht helfen können. Eine fachlich adäquate Betreuung setzt auch einen dazu passenden Betreuungsschlüssel voraus. Daher ist sicherzustellen, dass die Anzahl der betreuten Fälle eine fallangemessene Betreuung zulässt und eine Anzahl von 40 Fällen pro Vollzeitäquivalent nicht regelmäßig überschreitet.[18] Das erscheint auch mit Blick auf die Befunde zu zusätzlichen Betreuungswünschen zielführend. Da diese zudem häufiger von Geförderten mit (vorzeitigem) Förderende geäußert wurden, deutet dies darauf hin, dass ein ausreichender Betreuungsschlüssel ein weiterer Beitrag zur Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sein kann. In jedem Falle sollte gewährleistet werden, dass die Betreuung das Spektrum der Unterstützungsbedarfe möglichst vollständig abdeckt.

Schließlich ist festzuhalten, dass aus den in Kapitel 4 vorgestellten Ergebnissen keine Empfehlung dazu abzuleiten ist, ob die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung von den Jobcentern in Selbstvornahme geleistet werden soll oder an externe Träger abzugeben ist.

[17] Wenn Geförderte davon überzeugt sind, keine gbB mehr zu benötigen, können sie sich durchaus irren. Dennoch ist eine Weiterführung eines Coachings in solchen Fällen womöglich nicht erfolgreich.

[18] Dies entspricht den Betreuungsschlüsseln ähnlicher Unterstützungsleistungen anderer Rechtskreise, u.a. soll in der Betreuung nach § 16k SGB II – folgt man der aktuellen Weisung der BA – diese Zahl nicht überschritten werden.

Vielmehr besteht die Empfehlung darin, beide Organisationsformen inhaltlich gestärkt fortzuführen.

5 Wirkung der Förderung auf soziale Teilhabe

Kernanliegen des Teilhabenchancengesetzes mit seinen zwei Arbeitsmarktinstrumenten „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM), ist es, den Geförderten eine Beteiligung am Arbeitsleben zu eröffnen und dadurch zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, ihrer Arbeitsmarktchancen und ihrer gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten beizutragen.[19] Der Ausgangspunkt dieser Betrachtung liegt dabei in dem seit Langem bestehenden Befund, dass insbesondere lang andauernde Arbeitslosigkeit negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden, die mentale Gesundheit und die Lebenszufriedenheit hat. Zahlreiche Studien bestätigen diesen Zusammenhang (vgl. Brand 2015; Feather 2012; Gundert/Pohlan 2022; Paul/Batinic 2010; Winkelmann/Winkelmann 1998). Bereits in der berühmten Marienthal-Studie, die die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die dort lebende Gemeinschaft während der Weltwirtschaftskrise untersuchte (Jahoda et al. 1975, zuerst 1933), wurde ein fortschreitender Verlust von Alltagsstruktur, Interesse und Lebensfreude bei Menschen in anhaltender Arbeitslosigkeit beschrieben. Dieser emotionale Zustand trug dazu bei, dass die Arbeitslosigkeit für die Betroffenen zu einer anhaltenden Belastung wurde und sie in zunehmende soziale Isolation und Ausgrenzung trieb. Spätestens seit dieser Untersuchung wird Arbeit nicht allein als Mittel zur Einkommenserzielung betrachtet, sondern vor allem auch als zentrales Element für die gesellschaftliche Teilhabe.

Um den negativen Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit auf die soziale Integration entgegenzuwirken, stellt der Gesetzgeber neben direkten Transferleistungen, Vermittlungs-, Beratungs- und Qualifikationsangeboten unter anderem Lohnkostenzuschüsse bereit. Sie dienen dazu, Personen zu unterstützen, die ohne staatliche Lohnsubventionen nur geringe Chancen hätten, eine Arbeitsstelle zu finden. Ein wegweisendes Beispiel hierfür ist der Beschäftigungszuschuss, der im Jahr 2007 eingeführt wurde (Bauer et al. 2010; Hirseland et al. 2012; ISG/IAB/RWI 2011; Ramos Lobato 2017). Zum einen zeigten sich dabei positive Wirkungen auf wichtige Indikatoren der soziale Teilhabe bei Geförderten, gleichzeitig wurden deutliche Lock-In-Effekte nachgewiesen, im Sinne einer geringeren Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden gegenüber den Nicht-Teilnehmenden, in einem bestimmten Zeitraum ungeförderte Beschäftigung zu finden. Jenseits dessen wurde festgestellt, dass die Zielgruppe der besonders arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten nicht optimal erreicht wurde. So verfügten die Geförderten im Durchschnitt über mehr Berufserfahrung als nicht geförderte Vergleichspersonen (ISG/IAB/RWI 2011).

Die Erkenntnisse aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses flossen in die Gestaltung der beiden Maßnahmen EvL und TaAM des Teilhabechancengesetzes mit ein. So wurden die gesetzli-

[19] Dieses Kapitel wurde von Nadja Bömmel, Mustafa Coban, Sebastian Hülle, Zein Kasrin, Miriam Raab, Maximilian Schiele, Mark Trappmann, Claudia Wenzig, Joachim Wolff, Cordula Zabel und Stefan Zins verfasst.

chen Förderkriterien in Bezug auf Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit angepasst, um besonders arbeitsmarktferne Personen besser zu erreichen. Neben den gesetzlichen Förderkriterien wurde auch die Förderhöhe und Förderdauer erhöht sowie ein berufsbegleitendes Coaching eingeführt.

Die Wirkung dieser neuausgestalteten Lohnkostenzuschüsse des Teilhabechancengesetzes auf die soziale Teilhabe der Geförderten wird in diesem Kapitel dargestellt. Die Definition von sozialer Teilhabe, die den vorliegenden Analysen zugrunde liegt, orientiert sich an dem von Amartya Sen (1999) entwickelten Konzept der Verwirklichungschancen. Entsprechend wird soziale Teilhabe sowohl anhand der Ergebnisse der individuellen Verwirklichung als auch anhand des verfügbaren Angebots an Verwirklichungschancen beurteilt (Bartelheimer/Kädtler 2012).

Grundlage der Wirkungsanalyse sind eine quantitative und eine qualitative Analyse. Als Datenbasis der quantitativen Wirkungsanalyse fungieren die ersten beiden Erhebungswellen der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“, die eigens zur Evaluation des Teilhabechancengesetzes durchgeführt wird und in deren Rahmen Geförderte sowie Vergleichspersonen wiederholt standardisiert befragt werden (für weitere Informationen zur Befragung und ihrer methodischen Umsetzung vgl. Abschnitt 10.5 im Anhang). Die Operationalisierung sozialer Teilhabe der quantitativen Analyse orientiert sich an Vorgängerstudien wie der des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (IAQ et al. 2019) und Befragungen, wie z.B. dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (Trappmann et al. 2019). Die aus diesen Quellen gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Konzeptualisierung und Operationalisierung von sozialer Teilhabe, die schließlich in der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ umgesetzt wurde.

Die Datenbasis der qualitativen Analyse bilden biografisch-narrative Erst- und Folgeinterviews mit Geförderten. Durch die (erwerbs)biografische Perspektive konnte die Entstehung und Entwicklung von Teilhabechancen vor, während und teils nach der geförderten Beschäftigung untersucht und wichtige Realisierungsbedingen von Teilhabe identifiziert werden (für weitere Informationen zur qualitativen Studie vgl. Modul 3b im Anhang 10.6)

Der folgende Abschnitt (5.1) enthält eine detaillierte Darstellung der Konzeptualisierung von sozialer Teilhabe. Darauf folgt die quantitative Wirkungsanalyse auf Basis der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“, wobei zunächst die konkrete Operationalisierung der ausgewählten Indikatoren erläutert und dann die auf diesen Daten basierenden Ergebnisse der empirischen Wirkungsanalysen dargestellt und interpretiert werden. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragen: Wie verändert sich die soziale Teilhabe von Personen, die nach langem Transferleistungsbezug wieder am Arbeitsmarkt aktiv werden? Gibt es bestimmte Gefördertengruppen, die besonders von der Förderung profitieren? Wie verändern sich die Effekte dieser Förderung über die Zeit? In Abschnitt 5.2 werden die Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Geförderten vorgestellt. Hierbei wird die Entwicklung verschiedener Teilhabedimensionen im Verlauf der geförderten Beschäftigung und zum Teil darüber hinaus dargestellt und wichtige Einflussfaktoren auf die Entstehung und Entwicklung dieser herausgearbeitet. In Abschnitt 5.3 werden die Ergebnisse des vorliegenden Kapitels zusammengefasst und mit Blick auf mögliche Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderinstrumente betrachtet.

5.1 Quantitative Analyse der Förderwirkung auf soziale Teilhabe

Um die Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf die soziale Teilhabe angemessen zu analysieren, bedarf es zunächst einer quantitativen Erfassung der sozialen Teilhabe. Im nachfolgenden Abschnitt wird daher erörtert, wie unter Anwendung des Konzepts der Verwirklichungschancen (Sen 1999) in der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ die soziale Teilhabe gemessen und operationalisiert wurde. Im Anschluss werden die angewandte statistische Schätzmethodik, die verwendeten Datengrundlagen sowie die erzielten Schätzresultate präsentiert.

5.1.1 Operationalisierung von sozialer Teilhabe

Im Rahmen einer standardisierten Befragung ist die umfassende Ermittlung der Teilhabe in allen Lebensbereichen der Respondenten sowie die genaue Messung der globalen Umwandlungsfaktoren nicht möglich. Die hier vorgenommene Messung der sozialen Teilhabe gefördert Beschäftigter umfasst folglich ausgewählte, als besonders relevant erachtete Teilbereiche des Lebens, wichtige individuelle Ressourcen und grundlegende Befähigungen zur sozialen Teilhabe. Eine solche Operationalisierung sozialer Teilhabe bedarf zunächst der Identifikation tragender Lebensbereiche, d.h. Dimensionen der sozialen Teilhabe. Hierbei knüpft die vorliegende Befragung an Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Studien zu den drei Vorgängerprogrammen von EvL und TaAM – dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (IAQ et al. 2019), dem ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (ISG/IAW/SOKO 2018) sowie dem Beschäftigungszuschuss (ISG/IAB/RWI 2011) – an. Die in diesen Studien gewählte Operationalisierung sozialer Teilhabe dient als wichtiger Ausgangpunkt bei der Entwicklung der Teilhabeindikatoren und der Identifikation zentraler Dimensionen der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“. Darüber hinaus wurde die Entwicklung des Fragebogens durch die empirische Analyse verschiedener Wellen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) (Trappmann et al. 2019; Müller et al. 2020) zur Bestimmung weiterer Dimensionen und Einzelindikatoren komplettiert.

Die theoretischen und empirischen Vorarbeiten spiegeln sich in insgesamt sieben Dimensionen der sozialen Teilhabe wider, die als Grundlage für die Operationalisierung in Form von Einzelindikatoren in der Erhebung „Lebensqualität und Teilhabe“ dienen (Bauer et al. 2021: 119ff; Hülle et al. 2022):

- Zufriedenheit
- Gesundheit und Gesundheitsverhalten
- Materielle Teilhabe
- Soziale Anerkennung
- Soziale Integration
- Selbstwirksamkeit[20]

[20] Die Teildimension Selbstwirksamkeit wird ausführlicher in Kapitel 6 als Teildimension der Beschäftigungsfähigkeit untersucht.

- (Un)Gerechtigkeitserfahrungen[21]

In diesem Kapitel werden die Wirkungen der Teilnahme an geförderter Beschäftigung auf die soziale Teilhabe der Geförderten für fünf Teildimensionen genauer untersucht. Für die betrachteten Teildimensionen wird mindestens ein Indikator (globaler Einzelindikator oder Gesamtindex) ausgewählt und zwar: Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit der Gesundheit, Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, gesellschaftliche Zugehörigkeit, soziale Aktivitäten und materielle Versorgung. Alle ausgewählten Indikatoren wurden sowohl in der ersten wie auch in der zweiten Befragungswelle erhoben. Sie sollen im Folgenden kurz im Kontext der Teildimensionen der sozialen Teilhabe erläutert werden (vgl. Tabelle 26).

Zufriedenheit als zentrale Teildimension der sozialen Teilhabe wird in erster Linie anhand des globalen Indikators der allgemeinen *Lebenszufriedenheit* operationalisiert („Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem mit ihrem Leben?"). Des Weiteren werden bei der Analyse auch die subjektiven Einschätzungen hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Gesundheit und dem eigenen Lebensstandard berücksichtigt. Die Zufriedenheit mit den beiden Teilbereichen ist sowohl mit Blick auf die Dimension „Zufriedenheit" als auch hinsichtlich der Dimensionen „Gesundheit" sowie „materielle Teilhabe" von zentralem Interesse. Hier wird deutlich, dass die Teildimensionen der sozialen Teilhabe zum Teil eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig überlappen können, also nicht immer unabhängig voneinander sind.

Überlappungen bei den Teildimensionen und Indikatoren sind nicht nur innerhalb des Konstrukts der sozialen Teilhabe, sondern auch zwischen den beiden übergeordneten Konstrukten der sozialen Teilhabe und der Beschäftigungsfähigkeit (Kapitel 6) möglich. Diese Verknüpfung wird anhand der beiden Teildimensionen Gesundheit und Selbstwirksamkeit deutlich. Hinsichtlich der Gesundheit kann zum einen angenommen werden, dass sie sich – sowohl vermittelt über Beschäftigung als auch unabhängig von Beschäftigung – auf soziale Teilhabe auswirkt. Zudem ist davon auszugehen, dass der Gesundheitszustand einen direkten Einfluss auf die Lebenszufriedenheit hat. Zum anderen stellt die Gesundheit eine wichtige Dimension der Beschäftigungsfähigkeit dar. So belegen zahlreiche Studien einen negativen Einfluss sowohl physischer als auch psychischer gesundheitlicher Einschränkungen auf Beschäftigungsaufnahmen (z.B. Brussig/Knuth 2009). Die Wirkungen der Teilnahme auf die Gesundheit werden in diesem Kapitel also als Teildimension der sozialen Teilhabe untersucht. Gesundheit wird anhand der subjektiven Einschätzung der *Zufriedenheit mit der Gesundheit* („Wie zufrieden sind Sie heute mit Ihrer Gesundheit?") als globaler Einzelindikator der gesundheitlichen Lage operationalisiert. Die Ergebnisse zur Gesundheit werden mit Blick auf die Zieldimension der Beschäftigungsfähigkeit im Kapitel 6 erneut aufgriffen (Abschnitt 6.3.2) und im Rahmen der Teilnahmewirkungen auf das psychische Wohlbefinden mit den zusätzlichen Indikatoren mentale Gesundheit und gefühlte Vitalität erweitert (Abschnitt 6.4.3).

Auch die Selbstwirksamkeit im Sinne der Fähigkeit und des Zutrauens mit eigenen Handlungen aktiv seine eigene Lebenslage zu bestimmen und zu kontrollieren kann theoretisch nicht eindeutig zu einem der beiden Konstrukte zugeordnet werden, da sie sowohl für die soziale

[21] Die Teildimension (Un)Gerechtigkeitserfahrungen (Bauer et al. 2021) konnte aufgrund methodischer Einschränkungen nicht im Rahmen der Wirkungsanalysen betrachtet werden, da sie nur für Erwerbstätige erhoben wird und somit für die Mehrzahl der Nicht-Geförderten (Kontrollgruppe) keine validen Daten vorliegen. Zu Ergebnissen zur Interaktionsgerechtigkeit auf Basis der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe" siehe Kapitel 3.

Teilhabe als auch für die Beschäftigungsfähigkeit einen wichtigen Umwandlungsfaktor darstellt. Bei der Analyse der Teilnahmewirkung wird die Selbstwirksamkeit als Teildimension der Beschäftigungsfähigkeit genauer untersucht (Abschnitt 6.1). Hierbei werden das Selbstvertrauen und die Kontrollüberzeugung, also inwieweit man das eigene Leben selbst in der Hand hat, betrachtet.

Die soziale Anerkennung wird anhand der Wahrnehmung einer allgemeinen *gesellschaftlichen Zugehörigkeit* gemessen, also inwieweit man sich in der Gesellschaft eher dazugehörig oder von ihr ausgeschlossen fühlt. Neben diesem Indikator messen vier Fragen zu den *sozialen Aktivitäten* die unverbindliche und alltägliche Partizipation der Befragten am gesellschaftlichen Leben im Rahmen der vorhandenen Nahbeziehungen. Konkret wird die Teilnahmehäufigkeit an sozialen Aktivitäten, wie z.B. Ausgehen (Kino, Cafés, Kneipen), dem Besuch von Veranstaltungen (Fußballspiele, Konzerte), Ausflügen oder kurzen Reisen sowie gemeinsamen Hobbies (Sport, Musik) mit dem Freundes- und Bekanntenkreis außerhalb des Haushaltes, erhoben. Der auf Basis einer polychorischen Hauptkomponentenanalyse ermittelte Gesamtindex (reskalierter Composite Indicator (PCA-Index) mit einer Skala von 0-100) stellt den Indikator zur sozialen Integration dar (zur Methodik der Indexbildung vgl. Anhang 10.5.5). Hierbei ist zu beachten, dass bei der Abfrage der sozialen Aktivitäten in den ersten beiden Wellen bewusst unterschiedliche Referenzzeiträume gewählt wurden, um den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie[22] auf die sozialen Aktivitäten während des Erhebungszeitraums Rechnung zu tragen. In Welle 1 wird explizit die Situation vor der Covid-19-Pandemie erhoben, um die deutlichen Einschränkungen der sozialen Teilhabe infolge der Ausnahmesituation der Covid-19-Pandemie während der Feldzeit auszuklammern. In Welle 2 sollten die Befragten die Situation seit dem letzten Interview und damit auch mögliche pandemiebedingte Einschränkungen berücksichtigen.

Materielle Teilhabe wird in dieser Studie als Gegenstück zu Deprivation aufgefasst. In der Armutsforschung wird Deprivation als der unfreiwillige Verzicht auf Güter und Aktivitäten definiert, die im gesellschaftlichen Kontext der Betroffenen als Norm für einen akzeptablen Lebensstandard gelten (Nolan/Whelan 2010). Im Rahmen der Befragung wurden sieben Güter und Aktivitäten erhoben, die sich als besonders starke Indikatoren für materielle Deprivation erwiesen haben. Für die nachfolgenden Analysen wird ein PCA-Index der *materiellen Versorgung* mit dem Schwerpunkt auf Konsumgüter (Auto, Computer/Smartphone mit Internetzugang, Kleidung) verwendet. Als weiterer Indikator wird die Einschätzung der *Zufriedenheit mit dem eigenen Lebensstandard* („Wie zufrieden sind Sie heute mit ihrem Lebensstandard insgesamt?“) herangezogen.

[22] Inwieweit im Rahmen der Panelstudie die neuen Kontextbedingungen infolge der Covid-19-Pandemie berücksichtigt wurden siehe Anhang 10.5.4 sowie ausführlicher Bauer et al. (2021), Hülle et al. (2022) sowie Sakshaug et al. (2020).

Tabelle 26: Beschreibung der Teildimensionen der sozialen Teilhabe für die Analyse der Teilnahmewirkung auf Basis der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“

Dimension	Indikator	Kurzbeschreibung/Operationalisierung im Rahmen der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“ (Welle 1 und Welle 2)	Wertebereich
Zufriedenheit	**Lebenszufriedenheit**	*Einzelitem (11er Skala):* Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?	Skala 0-10 0: ganz und gar unzufrieden 10: ganz und gar zufrieden
Gesundheit/Zufriedenheit	**Zufriedenheit mit der Gesundheit**	*Einzelitem (11er Skala):* Wie zufrieden sind Sie heute mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? Mit Ihrer Gesundheit	Skala 0-10 0: ganz und gar unzufrieden 10: ganz und gar zufrieden
Materielle Teilhabe/Zufriedenheit	**Zufriedenheit mit dem Lebensstandard**	*Einzelitem (11er Skala):* Wie zufrieden sind Sie heute mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? Mit Ihrem Lebensstandard insgesamt	Skala 0-10 0: ganz und gar unzufrieden 10: ganz und gar zufrieden
Materielle Teilhabe	**Materielle Versorgung**	*3 Items zur materiellen Versorgung/Deprivation (Nicht-Vorhandensein aus finanziellen Gründen) – Schwerpunkt Konsumgüter:* Wenn Sie einmal an Ihren eigenen Haushalt denken: Welche der folgenden Dinge haben Sie? / Und welche der folgenden Dinge tun Sie normalerweise? Bitte beziehen Sie Ihre Antwort auf die Zeit vor Ausbruch der Corona-Krise in Deutschland. Wenn nicht genannt: Und warum haben/tun Sie das nicht? Aus finanziellen Gründen oder aus anderen Gründen? - Haben Sie ein Auto? - Haben Sie einen Internetzugang, z.B. über Smartphone, Computer oder Tablet? - - Ab und zu neue Kleidung kaufen, auch wenn die alte noch nicht abgetragen ist?	PCA-Index (Skala 0-100) 0: Deprivation bei allen Items 100: Vorhandensein bzw. Nicht-Vorhandensein aus anderen Gründen bei allen Items
Soziale Anerkennung	**Gesellschaftliche Zugehörigkeit**	*Einzelitem (10er Skala):* Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen? Inwieweit fühlen Sie sich eher „dazugehörig“ oder eher „ausgeschlossen“?	Skala 1-10 1: ausgeschlossen 10: dazugehörig
Soziale Integration	**Soziale Aktivitäten**	*4 Items zur Teilnahmehäufigkeit an sozialen Aktivitäten mit dem Freundes- und Bekanntenkreis außerhalb des Haushaltes (4er Skala: mindestens einmal pro Woche, mindestens einmal pro Monat, seltener als einmal im Monat, nie):* Und was unternehmen Sie normalerweise mit Personen, die nicht in Ihrem Haushalt leben. Welle 1: Ich nenne verschiedene Tätigkeiten. Bitte beziehen Sie Ihre Antwort auf die Zeit vor Ausbruch der Corona-Krise in Deutschland. Welle 2: Bitte sagen Sie mir jeweils, ob Sie seit unserem letzten Interview im [VW_INTMY] folgende Aktivitäten mit machen. Es geht um die Situation seit dem letzten Interview, auch wenn diese sich aufgrund der Corona-Krise von der normalen Situation unterscheidet. Ausgehen, z.B. ins Kino, in Cafés, Restaurants, Kneipen oder Clubs - Veranstaltungen besuchen, wie z.B. Fußballspiele, Konzerte, Theatervorstellungen oder lokale Feste - Gemeinsam aktiv sein, wie z.B. Fußball spielen, Musik machen oder anderes Hobby ausüben - - Ausflüge oder kurze Reisen machen	PCA-Index (Skala 0-100) 0: „nie“ bei allen Items 100: „mindesteins einmal pro Woche“ bei allen Items

Anmerkung: Bei den nachfolgenden Wirkungsanalysen werden jeweils die Bezeichnungen der Indikatoren (fett markiert) verwendet.

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

5.1.2 Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalysen

Im folgenden Abschnitt werden die Teilnahmeeffekte auf die Teilnehmenden der beiden Instrumente (EvL/TaAM) bezüglich der ausgewählten Dimensionen sozialer Teilhabe genauer beschrieben. Vorangestellt sind die zugrundeliegende Methodik der Teilnahmeeffektschätzungen sowie die Beschreibung der Datenbasis (Abschnitt 5.1.3) und eine erste Deskription der ausgewählten Indikatoren der sozialen Teilhabe (Abschnitt 5.1.4). Im Rahmen der multivariaten Wirkungsanalysen werden zuerst globale Ergebnisse zu den jeweiligen Dimensionen der sozialen Teilhabe und schließlich detailliertere Analysen für wichtige Subgruppen vorgestellt (Abschnitt 5.1.5).

Für die Abschätzung der durchschnittlichen Teilnahmewirkung auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden (Average Treatment Effect on the Treated – ATT) wird der Ansatz der kontrafaktischen Ergebnisse angewendet. Danach existieren für jede Person zwei denkbare Zustände – Teilnahme und Nicht-Teilnahme an der Förderung – deren Differenz bezogen auf die Zielgröße die Wirkung der Teilnahme widerspiegelt. Jedoch kann nur jeweils einer dieser Zustände direkt beobachtet werden, was von Roy (1951) und Rubin (1974) als grundlegendes Problem der Evaluationsforschung bezeichnet wurde. Die Antwort auf die daraus folgende kontrafaktische Frage, welche Ausprägung die soziale Teilhabe der geförderten Langzeitarbeitslosen angenommen hätte, wenn sie nicht an der Förderung teilgenommen hätten, kann also nicht direkt beobachtet werden. Sie lässt sich allerdings abschätzen, wenn man das nicht beobachtbare Ergebnis eines teilnehmenden Individuums durch das beobachtbare Äquivalent einer nicht-teilnehmenden Person ersetzt.[23] Dieses Vorgehen liefert ein konsistentes Ergebnis, wenn sich die Teilnehmenden und die zum Vergleich herangezogenen Nicht-Teilnehmenden so ähnlich sind, dass der einzige relevante Unterschied die Förderung selbst ist. Man spricht daher von „statistischen Zwillingen“.

Folglich liegt dem Erhebungsdesign ein Treatment-Kontrollgruppen-Ansatz zu Grunde, das heißt die Befragung richtet sich an die Geförderten von EvL und TaAM (Treatmentgruppe) sowie an nicht-geförderte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte als Kontrollfälle. Um eine größtmögliche Vergleichbarkeit beider Gruppen zu erreichen, wurde ein 2-stufiges Matchingverfahren angewendet (vgl. Anhang 10.5.6). Das Ziel des Matchings ist es, dass die Verteilung aller Merkmale, die sowohl die Wahrscheinlichkeit, die Förderung zu erhalten, als auch die Wirkungen einer Teilnahme beeinflussen, in der Teilnehmenden- und Kontrollgruppe möglichst gleich ist. Wenn dies erfüllt ist, und es keine weiteren relevanten unbeobachteten Merkmale gibt, ergibt ein Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen zwischen Geförderten und ihren statischen Zwillingen einen validen Schätzwert für den kausalen Effekt der Förderung auf die Geförderten.

In einem ersten Schritt wurde für die Bruttostichprobe der Panelstudie durch das Pre-Matchingverfahren auf Basis administrativer Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für jede geförderte Person 12 potenzielle Kontrollfälle aus der Gruppe der nicht-geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ermittelt. Durch dieses Matchingverfahren konnte erreicht werden, dass bereits die Bruttostichprobe der Kontrollfälle derjenigen der Treatmentgruppe sehr ähnlich ist. Hierzu wurde eine Vielzahl an Variablen zu soziodemographischen Merkmalen, zur

[23] Auch der Mittelwert der beobachtbaren Äquivalente mehrerer nicht-teilnehmenden Personen käme als Benchmark für eine teilnehmende Person in Frage.

Erwerbshistorie, Leistungsbezugshistorie, Haushaltszusammensetzung sowie regionalen Merkmalen berücksichtigt (vgl. Hülle et al. 2022 sowie die für Pre- und Post-Matching verwendeten Merkmale aus administrativen Quellen Abschnitt 10.5.6).

Von den jeweils 12 identifizierten Kontrollfällen pro Treatmentfall in der Bruttostichprobe der Welle 1 konnte mit durchschnittlich 1,8 Kontrollfällen ein Interview realisiert werden. Da nicht immer die am besten geeigneten Kontrollfälle der Bruttostichprobe befragt werden konnten, nahm die Matchingqualität zwischen der Brutto- und Nettostichprobe ab (Hülle et al. 2022). Um die Matchingqualität in einem zweiten Schritt zu verbessern, wird daher ein Post-Matching auf Basis der realisierten Nettostichprobe mittels Propensity Score Matching mit dem Radius-Calliper-Algorithmus durchgeführt. Die genaue Vorgehensweise inklusive der Modell-Spezifikation kann Anhang 10.5.6 entnommen werden. Zusätzlich zu den bereits für die Stichprobenziehung verwendeten Variablen aus administrativen Datenquellen werden hierbei auch Variablen aus der Welle 1 der Erhebung berücksichtigt. Zu letzteren gehören z.B. Angaben zu gesundheitlichen Einschränkungen, die bereits vor Zugang in die Förderung bestanden, zum Migrationshintergrund, sowie dem Grund für die Beendigung der letzten Beschäftigung. Tabelle 54 in Anhang 10.5.6 gibt einen Überblick der verwendeten Variablen aus beiden Quellen.

5.1.3 Datenbasis – Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“

Basis für die Analysen zu den Teilnahmeeffekten auf ausgewählte Dimensionen der sozialen Teilhabe sind die ersten beiden Wellen der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“, die in den Jahren 2020 bis 2022 durchgeführt wurden (vgl. Anhang 10.5). Die Panelerhebung wurde eigens für die Evaluation der beiden Förderinstrumente nach § 16i und § 16e SGB II mit Blick auf die Teilnahmewirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe durchgeführt. Für die Bruttostichprobe wurden zum einen Teilnehmende der beiden Förderungen ausgewählt (jeweilige Treatmentfälle). Die Stichprobe der Teilnehmenden an EvL umfasst alle Personen, die zwischen April und August 2019 (Kohorte 1) sowie zwischen September 2019 und Januar 2020 (Kohorte 2) erstmals in die Förderung eingetreten sind. Die Stichprobe der Teilnehmenden an TaAM besteht aus einer zufälligen Auswahl von 6.900 Geförderten, die zwischen April und Juli 2019 in die Förderung eingetreten sind (Kohorte 1), sowie allen Personen, die zwischen September und Dezember 2019 erstmals eingetreten sind (Kohorte 2)[24]. Zum anderen wurde als Ausgangsstichprobe für die Bestimmung der Kontrollgruppe eine zufällige Auswahl von 50 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31. März 2019 (Kohorte 1) bzw. zum 31. August 2019 (Kohorte 2) gezogen, die bis 31. August 2019 (Kohorte 1) bzw. bis 31. Januar 2020 (Kohorte 2) keine der beiden Förderungen begonnen haben. Hieraus wurde auf Basis von

[24] Die TaAM-Stichprobe ist auf Neuzugänge beschränkt. Das heißt, es werden Teilnehmende aus der Stichprobe ausgeschlossen, für die die im Jahr 2019 noch gültigen Sonderregeln für ehemalige Teilnehmende am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ sowie an der Förderung von Arbeitsverhältnissen zutreffend waren. Für diese Gruppe, für die die TaAM-Förderung eine Anschlussförderung darstellt, ließen sich Teilnahmewirkungen nicht in gleicher Weise allein als Wirkung der TaAM-Förderung interpretieren. Daher wird diese Gruppe aus der Stichprobe ausgeschlossen.

Die gesetzlichen Zugangsbedingungen für TaAM-Förderungen sehen eine Bezugsdauer von Grundsicherungsleistungen von mindestens sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre vor. Allerdings galt noch im Jahr 2019 eine Ausnahme 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. Diese Personen müssen nicht die zuvor genannte Zugangsvoraussetzung erfüllen.

Bei der EvL-Stichprobe wurde eine Altersobergrenze von 62 Jahren und bei der TaAM- 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.

statistischen Matchingverfahren die Bruttostichprobe der Kontrollgruppe ausgewählt (vgl. Anhang 10.5.2 und Anhang 10.5.6).

In Welle 1 wurden rund 16.800 telefonische Interviews mit Geförderten (Treatmentgruppe) und mit nicht-geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Kontrollgruppe) zwischen Mai 2020 und März 2021 realisiert. In Welle 2 (Feldzeit März 2021 bis März 2022) konnten rund 12.200 Befragte ein zweites Mal interviewt werden. Die Befragungen der Welle 1 fanden durchschnittlich 14,1 Monate (EvL) bzw. 14,9 Monate (TaAM) nach Förderbeginn statt. Die Interviews der Welle 2 wurden ca. ein Jahr nach dem Erstinterview realisiert, um die kurz- und mittelfristigen Teilnahmewirkungen zu messen. Für Informationen zum Studiendesign, Befragungsprogramm und Felddurchführung vgl. Abschnitt 10.5.1 bis 10.5.4 sowie Hülle et al. (2022) und Hülle et al. (2023).

Tabelle 27: Fallzahlen der potenziellen Analysestichprobe für die Schätzung der Teilnahmewirkungen auf soziale Teilhabe

Absolute Werte

	EvL		TaAM	
	Geförderte (Treatmentgruppe)	Nicht-Geförderte (potenzielle Kontrollgruppe[25])	Geförderte (Treatmentgruppe)	Nicht-Geförderte (potenzielle Kontrollgruppe)
Welle 1 (Querschnitt)	1945	4300	3133	6064
Welle 1 + Welle 2 (balanciertes Panel)	1367	3195	2122	4466

Anmerkung: Für die globalen Wirkungsanalysen wird das sog. balancierte Panel herangezogen, für die späteren Heterogenitätsanalysen wird hingegen nur die Welle 1 verwendet, um die Fallzahlen der Analysepopulation zu maximieren.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022) © IAB

In die Analyse wurden lediglich jene Befragte mit gültigen Angaben bei den verwendeten Indikatoren der Teildimensionen der sozialen Teilhabe einbezogen (listenweiser Fallausschluss). Aus der Stichprobe ausgeschlossen wurden darüber hinaus Personen die die Zusammenführung ihrer Befragungsdaten mit ihren administrativen Daten abgelehnt haben (d.h. bei fehlender Zuspielbereitschaft). Auch nicht einbezogen wurden Personen mit fehlenden Regionaldaten sowie einzelne Personen mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder ohne Grundsicherungsbezug im Stichprobenziehungsmonat. Letzteres könnte auf Datenfehler zurückzuführen sein. Tabelle 27 zeigt die Fallzahlen der potenziellen Analysepopulation zu den Teilnahmewirkungen auf die soziale Teilhabe. Die Fallzahlen unterscheiden sich für die einzelnen Analysen der verschiedenen Subgruppen und reduzieren sich zusätzlich geringfügig aufgrund der verwendeten Matchingverfahren (vgl. Abschnitt 10.5.6). Grundsätzlich ist die Zugehörigkeit zur Treatment- und zur Kontrollgruppe fest definiert und zeitkonstant. Selbst wenn Befragte der Treatmentgruppe im Rahmen der Befragung(en) angegeben haben, die Förderung beendet zu haben, bleiben sie weiterhin Teil der Treatmentgruppe. Die feste Zuordnung ist notwendig, um die Fälle einzubeziehen, die bereits aus den Förderungen ausgeschieden sind, da andernfalls eine positive Auswahl (Selektion) entstehen könnte. Der Grund dafür ist, dass Personen, die von der Teilnahme an den Förderungen wenig oder gar nicht profitieren, potenziell früher aus der

[25] Unter „potenzieller Kontrollgruppe“ versteht man die Teilstichprobe der befragten Nichtteilnehmer, aus der mit Hilfe des Matchingansatzes die Kontrollgruppe gebildet wird.

Förderung ausscheiden könnten. Um die kausalen Auswirkungen der Teilnahme angemessen bewerten zu können, ist es daher erforderlich, auch diejenigen Personen in die Stichprobe einzubeziehen, die die Förderung (vorzeitig) beendet haben (vgl. ausführlich Abschnitt 3.4).

5.1.4 Deskription zentraler Dimensionen der sozialen Teilhabe

Bevor die Wirkungen der Förderung auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden betrachtet werden, ist es zunächst interessant zu beleuchten, wie sich das Niveau der Einzeldimensionen ohne Förderung zum Messzeitpunkt dargestellt hätte. Für die Evaluation wurde – wie bereits erläutert – ein Treatment-Kontrollgruppen-Ansatz gewählt. Somit können die gemessenen Werte der sog. gematchten Kontrollgruppe als kontrafaktische Situation ohne Förderung interpretiert werden. Im Folgenden werden daher die betrachteten Teildimensionen der sozialen Teilhabe anhand der ausgewählten Indikatoren für die gematchte Kontrollgruppe getrennt für Welle 1 und Welle 2 deskriptiv dargestellt (Tabelle 28).

Tabelle 28: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchten Kontrollgruppen

	EvL		TaAM	
	Welle 1	*Welle 2*	*Welle 1*	*Welle 2*
Lebenszufriedenheit (Mittelwert; Skala 0-10)	5,98	6,18	5,95	6,06
Zufriedenheit mit Gesundheit (Mittelwert; Skala 0-10)	5,91	5,77	5,51	5,48
Zufriedenheit mit Lebensstandard (Mittelwert; Skala 0-10)	5,79	5,85	5,65	5,69
Materielle Versorgung (Indexmittelwert; Skala 1-100)	80,78	81,90	78,98	79,42
Gesellschaftliche Zugehörigkeit (Mittelwert; Skala 1-10)	6,50	6,19	6,32	6,12
Soziale Aktivitäten (Indexmittelwert; Skala 1-100)	42,80	28,69	38,60	29,94

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass für die gematchte Kontrollgruppe der Förderung „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL) das Niveau für alle Einzeldimensionen der sozialen Teilhabe knapp über jenem der gematchten Kontrollgruppe der Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM) liegt: Die arbeitsmarktfernere Gruppe (TaAM) weist tendenziell ein geringeres Niveau ohne Förderung mit Blick auf die soziale Teilhabe auf.

Bei allen drei Einzeldimension zur Zufriedenheit (Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit Gesundheit und Lebensstandard) liegt das Niveau ohne Förderung in Welle 1 bei EvL und TaAM bei einem Mittelwert von rund 6 auf der 11-stufigen Skala mit den Polen 0 „ganz und gar unzufrieden“ und 10 „ganz und gar zufrieden“. Dabei weist die Zufriedenheit mit der Gesundheit für die TaAM-Kontrollgruppe mit 5,5 den niedrigsten Wert auf. Die jeweiligen Werte ohne Förderung für Welle 2 sind im Vergleich zu Welle 1 weitestgehend konstant und liegen nur marginal unter (bei Zufriedenheit mit der Gesundheit) oder über (bei Lebenszufriedenheit und Zufriedenheit mit dem Lebensstandard) den Werten von Welle 1.

Neben der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard wird die Dimension der materiellen Teilhabe auch anhand eines Indexes zur materiellen Versorgung operationalisiert. Das Niveau des verwendeten Indikators der materiellen Versorgung liegt sowohl für die EvL- als auch für die TaAM-Kontrollgruppe bei einem Mittelwert von rund 80 im obersten Skalenfünftel (Skala 0-100).

Auch für diese Indikatoren zeigen sich keine Unterschiede zwischen den Niveaus ohne Förderung von Welle 1 und Welle 2.

Für den Indikator der gesellschaftlichen Zugehörigkeit, also inwieweit man sich in der Gesellschaft eher dazugehörig oder ausgeschlossen fühlt, wird als Niveau ohne Förderung ein Mittelwert von 6,5 (EvL-Gruppe) bzw. 6,3 (TaAM-Gruppe) ermittelt. Auf der zehnstufigen Skala (1 „ausgeschlossen“ und 10 „dazugehörig“), liegt das Niveau ohne Förderung daher in Richtung „dazugehörig“. Im Zeitverlauf zeigt sich, insbesondere für die EvL-Gruppe, eine abnehmende Tendenz.

Die sozialen Aktivitäten werden anhand eines PCA-Index über vier konkrete Freizeitaktivitäten mit Bekannten und Freunden gemessen. Für die EvL-Gruppe liegt das Niveau der Kontrollgruppe ohne Förderung in Welle 1 im Mittel mit 42,8 etwas höher als für die TaAM-Gruppe mit 38,6 Skalenpunkten. Mit Blick auf die verwendete Skala und ihre Endpunkte befinden sich beide Werte in der unteren Skalenhälfte. Zur Erinnerung: Das Maximum von 100 wird dann erreicht, wenn alle vier Freizeitaktivitäten mindestens einmal in der Woche ausgeübt werden. Für Welle 2 liegt das Niveau ohne Förderung für die EvL-Gruppe mit 28,7 wie auch für die TaAM-Gruppe mit 29,9 deutlich unter dem Niveau von Welle 1, was auch auf die unterschiedlichen Referenzzeiträume bei der Abfrage der sozialen Aktivitäten zurückgeführt werden kann. In Welle 1 sollten die Befragten explizit Angaben zur Situation vor der Corona-Pandemie machen, in Welle 2 sollten sie hingegen die Situation seit dem letzten Interview und damit auch die pandemiebedingten Folgen und Einschränkungen berücksichtigen.

Im Folgenden wird zudem das Niveau ohne Förderung nach jenen relevanten Teilgruppen differenziert, die später bei der Untersuchung heterogener Teilnahmewirkungen auf die soziale Teilhabe (Tabelle 29 und Tabelle 30) und auf die Beschäftigungsfähigkeit (Kapitel 6) betrachtet werden. Hierbei werden sowohl soziodemographische Merkmale (z.B. Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand, Region) wie auch der Haushaltstyp (Single- oder Mehrpersonen-Haushalt) sowie der Beschäftigungskontext (Arbeitsumfang[26], Arbeitgebertyp[27]) berücksichtigt. Die Verteilung dieser Merkmale innerhalb der Treatmentgruppe (getrennt für EvL und TaAM) befindet sich im Anhang 10.5.7 in Tabelle 55.

[26] Beim Arbeitsumfang wird zwischen Teilzeiterwerbstätigkeit (<=30 Stunden pro Woche) und Vollzeiterwerbstätigkeit (>30 Stunden pro Woche) unterschieden.

[27] Die Erhebung der Arbeitgebertypen (privatwirtschaftlich, öffentlich oder gemeinnützig) erfolgte anhand der Selbsteinschätzung der Befragten und sollte als Indikator dafür dienen, wie nah Geförderte am ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sind (Hülle et al. 2022: 27 f).

Tabelle 29: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchte EvL-Kontrollgruppe: ausgewählte Subgruppen

	Zufriedenheit: Leben	Zufriedenheit: Gesundheit	Zufriedenheit: Lebensstand.	Gesellschaftl. Zugehörigkeit	Soziale Aktivitäten	Materielle Versorgung
Geschlecht: Männer	5,81	5,76	5,61	6,42	42,72	80,33
Geschlecht: Frauen	6,29	6,05	6,00	6,67	42,48	81,24
Region: Ost	5,99	5,85	5,93	6,63	40,17	80,71
Region: West	5,93	5,83	5,65	6,40	44,05	80,49
Alter: 18-49 Jahre	6,19	6,41	6,03	6,56	45,11	83,23
Alter: 50 Jahre und älter	5,82	5,76	5,64	6,50	40,11	78,26
Haushaltstyp: Singlehaushalt	5,84	5,93	5,65	6,35	43,54	78,95
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	6,52	6,60	6,36	6,95	42,24	85,04
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	6,06	6,23	5,86	6,49	43,64	81,56
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	6,18	6,17	6.00	6,66	41,83	81,09
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	5,71	5,17	5,40	6,21	42,12	80,30
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	6,28	6,80	6,17	6,82	43,97	81,70
Arbeitgebertyp: Öffentlich	6,40	6,15	5,92	6,63	41,32	80,22
Arbeitgebertyp: Privatwirtschaftlich	6,10	6,22	5,86	6,57	44,01	81,77
Arbeitgebertyp: Gemeinnützig	6,17	6,21	6,01	6,69	42,90	81,39
Gesamt	5,98	5,91	5,79	6,50	42,80	80,78

Anmerkung: Die Subgruppenanalysen wurden nur für die erste Erhebungswelle durchgeführt, um ausreichende Fallzahlen zu gewährleisten.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 29 zeigt, dass die Werte ohne EvL-Förderung differenziert nach den einzelnen Teilgruppen ein weitestgehend ähnliches Niveau aufweisen. Größere Abweichungen sind für einzelne Indikatoren beim Geschlecht, hinsichtlich des Alters und des Haushaltstyps sowie mit Blick auf den Gesundheitszustand zu beobachten: Für Frauen und die Altersgruppe unter 50 Jahren liegen die Werte aller drei Zufriedenheitsindikatoren in der Situation ohne EvL-Förderung höher als für Männer bzw. Ältere, d.h. Frauen und Jüngere berichten eher, dass sie zufrieden mit ihrem Leben, ihrer Gesundheit und ihrem Lebensstandard sind. Jüngere weisen des Weiteren tendenziell höhere Niveaus bei den Indikatoren soziale Aktivitäten und materielle Versorgung auf als die betagtere Altersgruppe. Auch nach Haushaltstyp lassen sich Unterschiede in den Niveaus ohne Förderung erkennen. Personen, die mit anderen in einem Haushalt leben, sind in Vergleich zu Personen aus Singlehaushalten zufriedener (hinsichtlich aller drei Bereichen), fühlen sich eher zur Gesellschaft dazugehörig und sind besser materiell versorgt.

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Erkrankungen (Selbstangabe, dass dies von einem Arzt vor 2019 festgestellt wurde) sind im Vergleich zu Personen ohne solche Einschränkungen tendenziell unzufriedener mit ihrem Leben, der Gesundheit und dem Lebensstandard und fühlen sich tendenziell ausgeschlossener von der Gesellschaft.

Die beschriebenen Unterschiede nach Geschlecht, Alter, Haushaltstyp und Gesundheitszustand zeigen sich weitestgehend ebenfalls bei den Niveaus der Kontrollgruppen ohne Förderung für die arbeitsmarktferneren Leistungsbeziehenden ohne TaAM-Förderung (Tabelle 30).

Tabelle 30: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchte TaAM-Kontrollgruppe: ausgewählte Subgruppen

	Zufriedenheit: Leben	Zufriedenheit: Gesundheit	Zufriedenheit: Lebensstand.	Gesellschaftl. Zugehörigkeit	Soziale Aktivitäten	Materielle Versorgung
Geschlecht: Männer	5,73	5,39	5,43	6,10	39,55	78,16
Geschlecht: Frauen	6,16	5,70	5,94	6,62	37,40	79,22
Region: Ost	5,88	5,51	5,71	6,43	38,49	78,51
Region: West	5,93	5,52	5,62	6,29	39,03	79,34
Alter: 18-49 Jahre	6,11	6,11	5,92	6,51	40,58	81,21
Alter: 50 Jahre und älter	5,95	5,51	5,70	6,45	37,32	77,51
Haushaltstyp: Singlehaushalt	5,80	5,67	5,57	6,30	39,32	76,94
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	6,49	6,08	6,20	6,83	38,36	83,02
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	5,97	5,82	5,71	6,41	39,51	79,01
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	6,10	5,78	5,91	6,56	38,02	78,91
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	5,62	4,76	5,36	6,09	38,33	78,18
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	6,30	6,57	6,09	6,73	39,11	79,67
Arbeitgebertyp: Öffentlich	6,11	5,89	5,88	6,58	37,83	78,40
Arbeitgebertyp: Privatwirtschaftlich	5,99	5,81	5,75	6,39	40,63	80,19
Arbeitgebertyp: Gemeinnützig	6,02	5,79	5,79	6,48	39,07	78,71
Gesamt	5,94	5,51	5,65	6,32	38,60	78,98

Anmerkung: Die Subgruppenanalysen wurden nur für die erste Erhebungswelle durchgeführt, um ausreichende Fallzahlen zu gewährleisten.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

5.1.5 Teilnahmeeffekt-Schätzungen für Dimensionen der sozialen Teilhabe

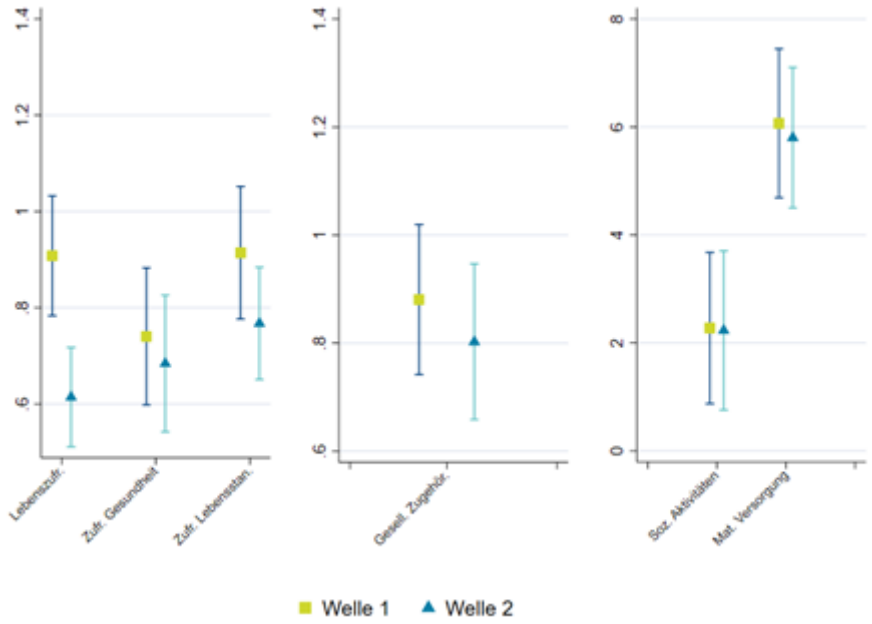
Die folgenden Analysen sollen die zentrale Frage beantworten, ob die Teilnahme an einer der beiden Förderungen „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ oder „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ die soziale Teilhabe der Geförderten verbessern kann. Abbildung 25 und Abbildung 26 zeigen die Teilnahmeeffekte auf die sechs ausgewählten Indikatoren der sozialen Teilhabe bei EvL bzw.

TaAM für Welle 1 (ca. 14 bzw. 15 Monate nach Förderbeginn) sowie für Welle 2 (ca. ein weiteres Jahr später). Die vertikale Achse zeigt jeweils die Effektgrößen der Programteilnahme für die Geförderten auf die verschiedenen Dimensionen der sozialen Teilhabe. Außerdem geben die senkrechten Striche mit waagrechten Enden über bzw. unterhalb des Teilnahmeeffekts das sogenannte 90-Prozent-Konfidenzintervall an. Derart gebildete Konfidenzintervalle enthalten in 90 von 100 Fällen den wahren Wert. Im konkreten Fall zeigt das 90-Prozent-Konfidenzintervall den Bereich an, in dem sich der geschätzte Teilnahmeeffekt mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 Prozent befindet.

Mit Hilfe der abgebildeten Konfidenzintervalle kann grafisch ermittelt werden, ob die ermittelten Teilnahmeeffekte signifikant sind. Enthält das Konfidenzintervall den Wert Null, so ist der Teilnahmeeffekt nicht signifikant von Null verschieden. Die Effektgrößen sind hingegen statistisch bedeutsam, wenn das Konfidenzintervall den Wert Null nicht enthält. Des Weiteren können Aussagen über mögliche signifikante Effektunterschiede getroffen werden, z.B. zwischen den beiden Befragungszeitpunkten von Welle 1 und Welle 2 oder bei den späteren Heterogenitätsanalysen zwischen den betrachteten Teilgruppen (Männern und Frauen oder jüngeren und älteren Personen). Ein Effektunterschied zwischen den Subgruppen ist statistisch signifikant, wenn sich die Konfidenzintervalle der beiden Gruppen nicht überschneiden.[28]

[28] Es gilt jedoch zu beachten, dass es sich hierbei um einen zu konservativen Signifikanztest der Effektunterschiede handelt und der Umkehrschluss nicht zwingend gegeben ist. Auch wenn sich zwei Konfidenzintervalle überlappen, können die Effekte dennoch gleichzeitig signifikant unterschiedlich sein (siehe Schenker/Gentleman 2001). Dies ist vor allem beim Vergleich von Effekten über die Zeit der Fall, da hier die Kovarianz in den Schätzern nicht abgebildet wird.

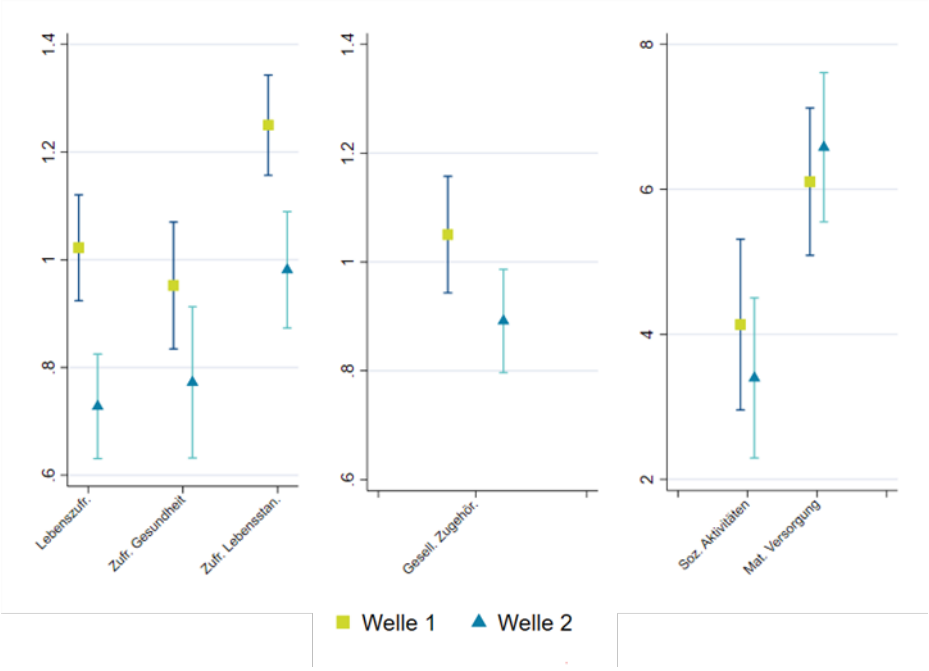
Abbildung 25: Teilnahmeeffekte auf Indikatoren der Soziale Teilhabe nach Welle – EvL
(Jeweilige Skala der Indikatoren: vgl. Tabelle 26)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Beide Abbildungen zeigen, dass die Werte aller sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe in den Wellen 1 und 2 signifikant höher bei Geförderten als bei ihren statistischen Zwillingen sind, da das 90-Prozent-Konfidenzintervall den Nullwert nicht enthält. Abbildung 25 zeigt, dass eine EvL-Teilnahme die drei Zufriedenheitsindikatoren (Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit und Zufriedenheit mit dem Lebensstandard) um etwa 0,74 Skalenpunkte bei Gesundheit (Skala 0-10), jeweils etwa 0,9 Skalenpunkte bei Lebenszufriedenheit (Skala 0-10) und bei Zufriedenheit mit dem Lebensstandard (Skala 0-10) in Welle 1 erhöht. Darüber hinaus empfinden EvL-Geförderte ihre gesellschaftliche Zugehörigkeit als um etwa 0,9 Skalenpunkte (Skala 1-10) größer als ihre statischen Zwillinge. Des Weiteren erzielen EvL-Geförderte höhere Indexwerte in materieller Versorgung und in sozialen Aktivitäten von 6,1 bzw. 2,3 Skalenpunkten (Skala 0-100). Die Teilnahmeeffekte in Welle 2 bei EvL sind für alle Indikatoren der sozialen Teilhabe signifikant höher als für ihre statischen Zwillinge und ähnlich hoch wie die Effekte für Welle 1. Eine Ausnahme bildet der Teilnahmeeffekt auf die Lebenszufriedenheit: Dieser ist in Welle 2 mit 0,6 Skalenpunkten deutlich niedriger als in Welle 1 mit 0,9 Punkten (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 26: Teilnahmeeffekte auf Indikatoren der Soziale Teilhabe nach Welle - TaAM
(Jeweilige Skala der Indikatoren: vgl. Tabelle 26)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Vergleichbare Teilnahmewirkungen auf die Indikatoren der sozialen Teilhabe wurden auch für die TaAM-Geförderten gemessen (Abbildung 26). Der Unterschied in den Zufriedenheitsindikatoren zwischen TaAM-Geförderten und ihren statistischen Zwillingen liegt bei 1,3 Skalenpunkten bei der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, 0,95 Skalenpunkten bei der Zufriedenheit mit der Gesundheit und etwas mehr als einem Skalenpunkt bei der Lebenszufriedenheit. Zudem erzielen TaAM-Geförderte etwa 6 bzw. 4 Skalenpunkte höhere Werte bei materieller Versorgung bzw. sozialen Aktivitäten als ihre statischen Zwillinge. Auch in Welle 2 sind alle Indikatoren für TaAM-Geförderte höher als für ihre statischen Zwillinge. Bei TaAM-Geförderten hat die Größe der Effekte auf die Lebenszufriedenheit sowie auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard dabei in Welle 2 gegenüber Welle 1 signifikant abgenommen. Dieser Rückgang könnte auf einen Gewöhnungseffekt zurückzuführen sein (Richter 2014), der dazu führt, dass sich die Erwartungen der Betroffenen ihrer neuen Situation anpassen. Bei den übrigen Indikatoren d.h. bei sozialen Aktivitäten, materieller Versorgung sowie der Zufriedenheit mit der Gesundheit, sind die Effekte in beiden Wellen relativ ähnlich (Abbildung 26).

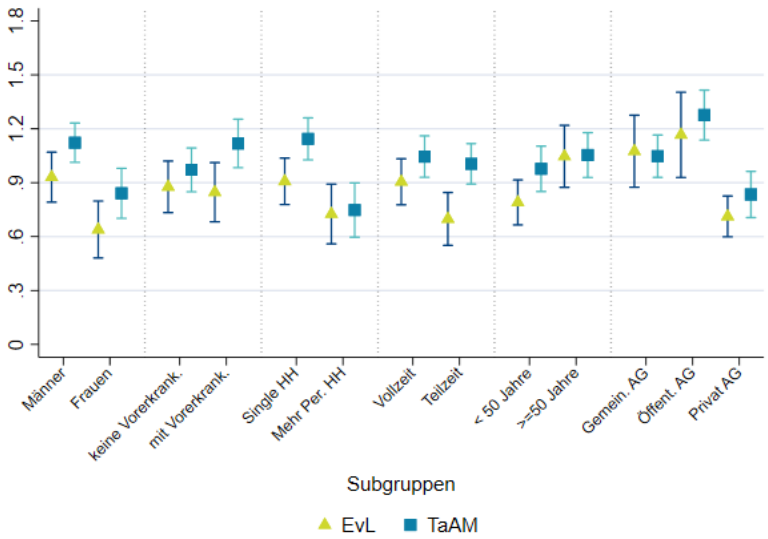
Die Abbildung 27 bis Abbildung 32 stellen die Fördereffekte auf die Indikatoren der sozialen Teilhabe für ausgewählte Personengruppen dar. Diese Subgruppen grenzen sich nach folgenden Kriterien voneinander ab: Geschlecht (Männer/Frauen), Krankheitshistorie (ohne/mit Vorerkrankungen vor 2019), Haushalttyp (Single-/Mehrpersonenhaushalt), Arbeitsumfang[29] (Teilzeit (<=30 Stunden pro Woche)/Vollzeit (>30 Stunden pro Woche)), Alter (50 Jahre oder

[29] Für Personen der Treatmentgruppe, die die Förderung beendet haben, bezieht sich der Arbeitsumfang auf die damalige Förderung.

mehr/unter 50 Jahre) und Förderung nach Arbeitgebertyp (öffentlich/privat/gemeinnützig). Die vertikale Achse zeigt den Teilnahmeeffekt auf die entsprechenden Indikatoren. Für diesen Teil der Analyse werden die Befragungsdaten von Welle 1 verwendet (Abschnitt 5.1.3).

Analog zu den allgemeinen Ergebnissen (vgl. Abbildung 25, Abbildung 26) weist Abbildung 27 signifikante positive Teilnahmeeffekte auf den Lebenszufriedenheitsindikator für alle Subgruppen auf. Auf der verwendeten Skala von 0 bis 10 liegen die Effekte für alle Subgruppen im Bereich von 0,6 bis 1,3 Skalenpunkten. Bis auf zwei Ausnahmen sind die Unterschiede zwischen den Gruppen nicht statistisch bedeutsam. Lediglich bei TaAM-Geförderten in Singlehaushalten zeigen sich signifikant höhere Teilnahmewirkungen auf die allgemeine Lebenszufriedenheit als bei Mehrpersonenhaushalten.

Abbildung 27: Teilnahmeeffekte auf Lebenszufriedenheit (Skala von 0 bis 10)

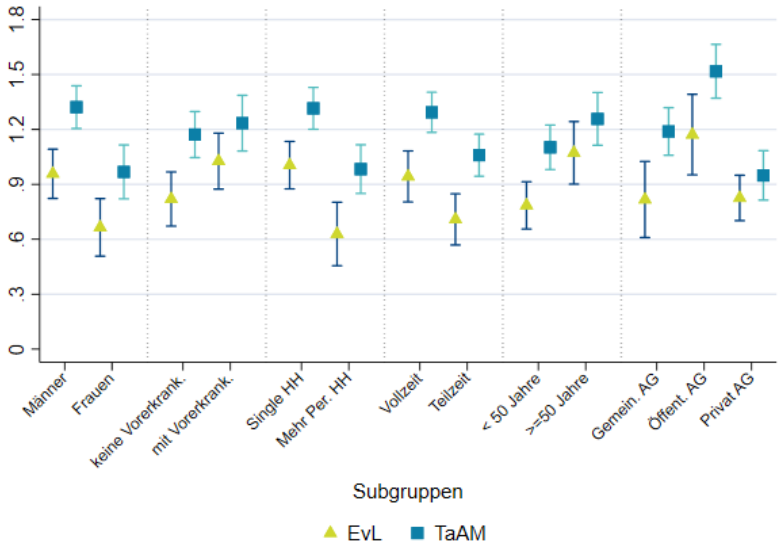


Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Darüber hinaus gibt es signifikante Heterogenitäten nach Arbeitgebertyp sowohl für EvL- als auch TaAM-Geförderte: Geförderte, die im privaten Sektor arbeiten, erfahren eine signifikant niedrigere Förderwirkung auf ihre Lebenszufriedenheit gegenüber denen, die im öffentlichen oder im gemeinnützigen Sektor arbeiten. Vertiefte Analysen zu Beschäftigungsmerkmalen nach Arbeitgebertyp deuten darauf hin, dass diese Ergebnisse mit einer besseren Bewertung der Tätigkeit durch Geförderte, die in den öffentlichen und gemeinnützigen Sektoren arbeiten, zusammenhängen könnten. Und zwar hat ein signifikant niedrigerer Anteil von etwa 10 Prozentpunkten der TaAM-Geförderten im privaten Sektor der Aussage voll und ganz zugestimmt, dass sie durch ihre Arbeit ihr Wissen weiterentwickeln konnten im Vergleich zu TaAM-Geförderten im öffentlichen und im gemeinnützigen Sektor. Sehr ähnliche Unterschiede nach Beschäftigungssektor zeigten sich bezüglich der Zustimmung zur Aussage, dass ihre Arbeit für sie Anerkennung im Freundes- oder Bekanntenkreis geschaffen hat. Bei EvL zeigen sich bei den Zustimmungswerten zu beiden Aussagen ähnliche Muster nach Sektor (12 bzw. 9 Prozentpunkte geringer im privaten Sektor).

Zudem war zum Befragungszeitpunkt der Welle 1 ein geringerer Anteil der im privaten Sektor Geförderten noch in der Förderung (73 Prozent im privaten Sektor gegenüber 86 Prozent im öffentlichen und 87 Prozent im gemeinnützigen Sektor bei TaAM, und 71 Prozent im privaten Sektor gegenüber 79 Prozent im öffentlichen und 81 Prozent im gemeinnützigen Sektor bei EvL). Auch war die Wirkung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt für Geförderte im privaten Sektor zum Befragungszeitpunkt der Welle 1 signifikant geringer als für Geförderte im öffentlichen oder gemeinnützigen Sektor. Ein geringerer Beschäftigtenanteil der im privaten Sektor Geförderten könnte also zu geringeren Förderwirkungen auf Indikatoren der sozialen Teilhabe zum ersten Befragungszeitpunk beitragen (vgl. Anhang 10.5.7 Tabelle 56).

Abbildung 28: Teilnahmeeffekte auf Zufriedenheit mit dem Lebensstandard (Skala von 0 bis 10)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

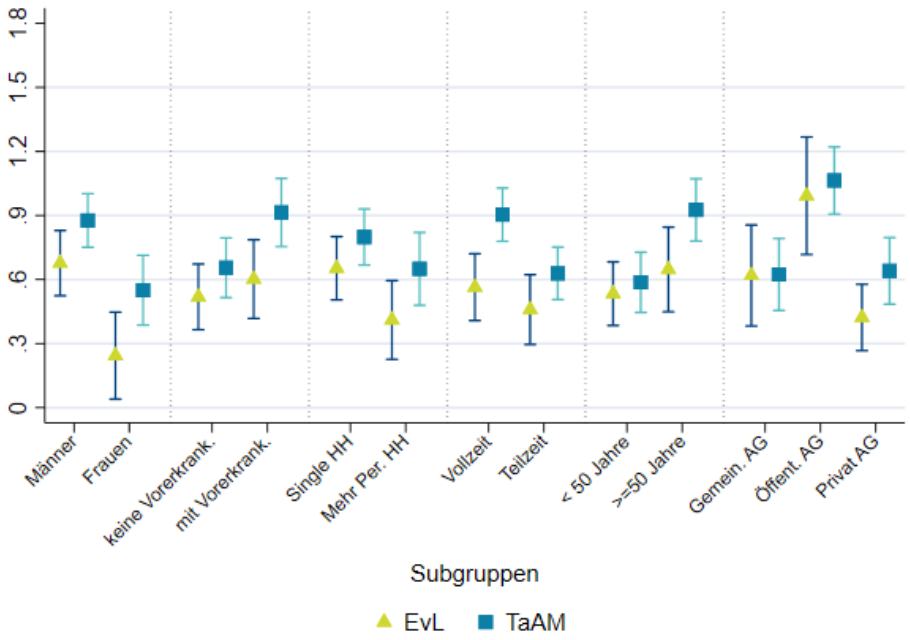
Bezüglich der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard ist der Effekt auf geförderte Männer um etwa 0,3 Skalenpunkte und damit signifikant höher als auf geförderte Frauen in beiden Förderungen (Abbildung 28). Zudem implizieren die Befunde für Geförderte in Singlehaushalten in beiden Förderungen einen höheren Effekt auf die Zufriedenheit mit ihrem Lebensstandard als für Geförderte in Mehrpersonenhaushalten. Bei der Arbeitszeit zeigt sich für TaAM-Geförderte in Vollzeit eine um etwa 0,4 Skalenpunkte höhere Förderwirkung auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard als für TaAM-Geförderte in Teilzeit.

Auch bei diesem Indikator gibt es eine Effektheterogenität nach Arbeitgebertyp, besonders bei TaAM-Geförderten: Bei Geförderten im öffentlichen Sektor zeigen sich höhere Wirkungen auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard gegenüber den zwei anderen Sektoren. Die Ergebnisse für TaAM könnten mit Unterschieden in der Beschäftigungsqualität zusammenhängen, auf die die Schätzergebnisse in Abschnitt 4.1.1 hinweisen. Diese Schätzungen haben gezeigt, dass TaAM-Geförderte im öffentlichen Sektor einen signifikant höheren Bruttostundenlohn erhalten als diejenigen im privaten sowie im gemeinnützigen Sektor. Darüber hinaus haben TaAM-Geförderte

im öffentlichen Sektor signifikant häufiger voll und ganz zugestimmt, dass sie dank des Lohns finanziell auf eigenen Füßen standen/stehen können als diejenigen in den zwei anderen Sektoren. Zudem äußerten dies EvL-Geförderten im öffentlichen Sektor häufiger als im privaten Sektor (41 Prozent gegenüber 36 Prozent).

Abbildung 29 stellt die Teilnahmeeffekte auf die Zufriedenheit mit der Gesundheit nach Subgruppen dar. Bei diesem Indikator implizieren die Befunde eine Heterogenität der Teilnahmewirkung nach Geschlecht bei EvL und TaAM, mit höheren Werten bei Männern als bei Frauen. Darüber hinaus liegt für TaAM-Teilnehmende in Vollzeit eine signifikant höhere Förderwirkung auf die Zufriedenheit mit ihrer Gesundheit als für TaAM-Teilnehmende in Teilzeit vor. Auch für ältere TaAM-Geförderte wird eine höhere Teilnahmewirkung auf die Zufriedenheit mit ihrer Gesundheit als für jüngere Geförderte nachgewiesen. Bezüglich des Arbeitgebertyps stellt sich für Geförderte im privaten Sektor in beiden Förderungen und für TaAM-Geförderte zusätzlich im gemeinnützigen Sektor, eine deutlich geringere Wirkung auf die Zufriedenheit mit ihrer Gesundheit heraus gegenüber Teilnehmenden im öffentlichen Sektor, was mit den zwei anderen Zufriedenheitsindikatoren in Abbildung 27 und Abbildung 28 in Einklang steht. Hinweise auf eine mögliche Erklärung dieser Unterschiede geben Schätzungen zu Einflussfaktoren auf Arbeits- und Beschäftigungsqualität in Abschnitt 4.1.1, die zeigen, dass die Arbeitsbelastung bei EvL-Geförderten im privaten Sektor signifikant höher ausfällt als im öffentlichen Sektor. Bezüglich der Beschäftigungsmerkmale haben TaAM-Geförderte im privaten Sektor der Aussage signifikant häufiger voll und ganz zugestimmt, dass die Arbeit stressig ist gegenüber TaAM-Geförderten im öffentlichen Sektor und im gemeinnützigen Sektor (bzw. 13 Prozent gegenüber 5 Prozent).

Abbildung 29: Teilnahmeeffekte auf Zufriedenheit mit der Gesundheit (Skala von 0 bis 10)

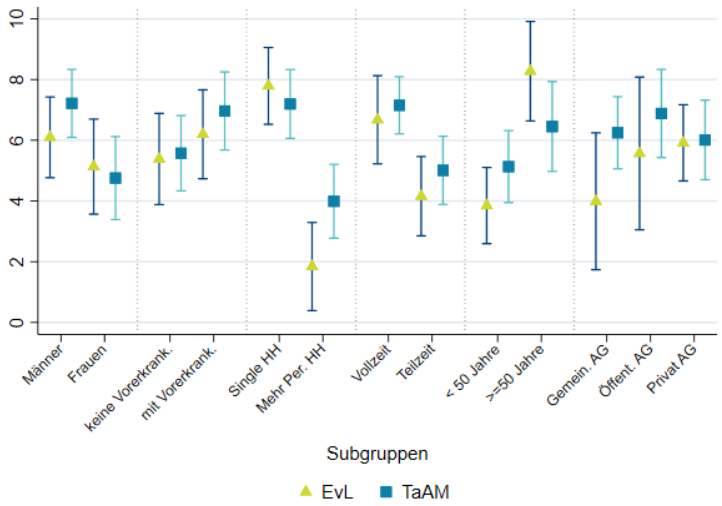


Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Des Weiteren zeigt sich, dass alle Subgruppen von einer höheren materiellen Versorgung als ihre statistischen Zwillinge profitieren (Abbildung 30). Geförderte erzielen insgesamt zwischen etwa zwei bis acht Skalenpunkte höhere Indexwerte bei materieller Versorgung als ihre jeweiligen statistischen Zwillinge. Geförderte in Singlehaushalten profitieren signifikant mehr von der Förderung als solche in Mehrpersonenhaushalten, mit einem Unterschied zwischen den Teilnahmewirkungen der beiden Gruppen von etwa sechs Punkten bei EvL-Geförderten bzw. drei Punkten bei TaAM-Geförderten. Für Geförderte in Vollzeit liegen den Befunden zufolge höhere Effekte auf ihre materielle Versorgung vor als für Geförderte in Teilzeit, wobei der Unterschied nur bei TaAM-Geförderten statistisch signifikant ist. Zudem liegen für ältere EvL-Geförderte im Vergleich zu EvL-Geförderten unter 50 Jahren um 4,5 Skalenpunkten höhere Wirkungen auf den Index der materiellen Versorgung vor (entsprechend 8,3 im Vergleich zu 3,8 Skalenpunkten).

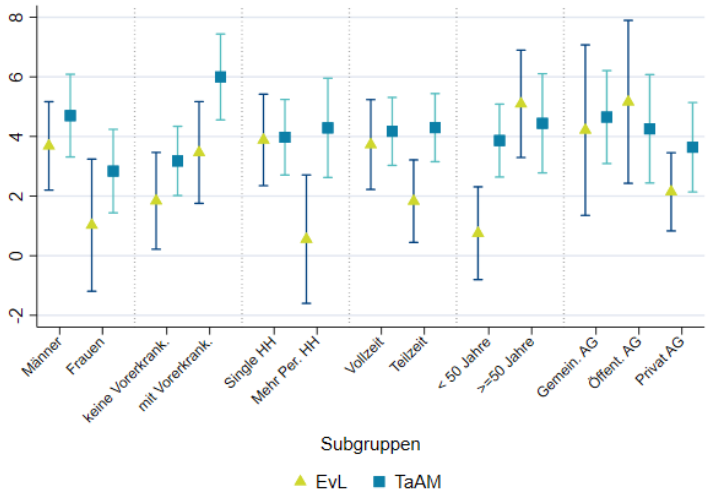
Für den Teilnahmeeffekt auf die sozialen Aktivitäten dokumentieren die Befunde in Abbildung 31 eine Zunahme von sozialen Aktivitäten bei Geförderten im Vergleich zu ihren statischen Zwillingen bei allen Subgruppen. Nur bei EvL-Geförderten sind diese Wirkungen für drei Subgruppen statistisch insignifikant: Frauen, Geförderte unter 50 Jahre sowie Personen in Mehrpersonenhaushalten. Insgesamt liegt nur in wenigen Fällen eine statistisch gesicherte Effektheterogenität vor. Für EvL-Geförderte fällt der Teilnahmeeffekt für Personen im Alter von mindestens 50 Jahren um mehr als vier Punkte höher aus als für Personen im Alter von weniger als 50 Jahren. Bei TaAM-Geförderten ist der Teilnahmeeffekt für Personen mit Vorerkrankung knapp drei Punkte höher als für Personen ohne Vorerkrankung.

Abbildung 30: Teilnahmeeffekte auf Materielle Versorgung (PCA-Index, Skala von 0 bis 100)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

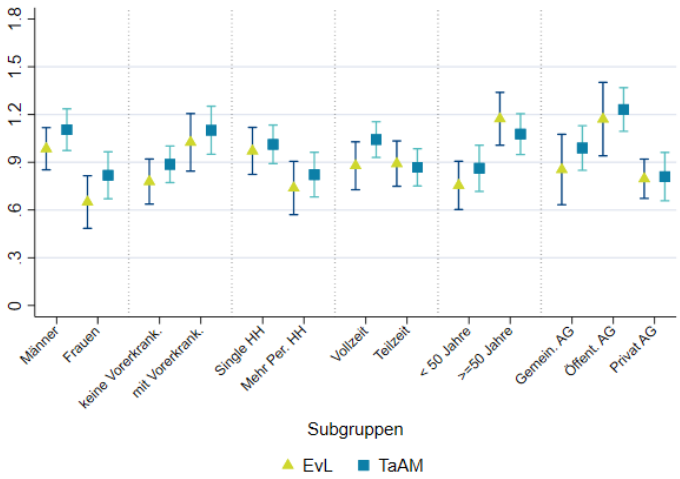
Abbildung 31: Teilnahmeeffekte auf die Sozialen Aktivitäten (PCA-Index, Skala von 0 bis 100)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 32 stellt die Teilnahmeeffekte auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Geförderten nach Subgruppen dar. Die Abbildung zeigt eine höhere Wirkung auf die empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit bei Männern als bei Frauen in EvL von etwa 0,4 Skalenpunkten. Ältere EvL-Geförderte weisen zudem eine höhere Wirkung auf die empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit auf als jüngere Geförderte. Der Unterschied beträgt etwa 0,4 Skalenpunkte. Bei diesem Indikator zeigt sich auch ein deutlicher Unterschied nach Arbeitgebertyp: Für Geförderte im privaten Sektor liegt eine geringere Wirkung auf die empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit vor als für Geförderte im öffentlichen Sektor. Auch hier beträgt der Unterschied etwa 0,4 Punkte in beiden Förderinstrumenten.

Abbildung 32: Teilnahmeeffekte auf Gesellschaftliche Zugehörigkeit (Skala von 1 bis 10)



Notiz: Balken zeigen das 90% Konfidenzintervall.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Für alle betrachteten Indikatoren der sozialen Teilhabe wurde auch eine Heterogenitätsanalyse nach Region durchgeführt. Abgesehen von den sozialen Aktivitäten für westdeutsche Geförderte waren die Maßnahmeeffekte auf alle Indikatoren sowohl für ost- als auch für westdeutsche Teilnehmende höchstsignifikant und positiv. Da sich aber lediglich für EvL-Geförderte und deren Teilnahme an sozialen Aktivitäten sowie für die materielle Teilhabe von TaAM-Geförderten signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland feststellen ließen, wurde darauf verzichtet, die Differenzierung nach Region in Abbildung 27 bis Abbildung 32 darzustellen.

Wichtig für die Einordnung der Ergebnisse ist der Vergleich mit jenen Vorgängerprogrammen, die ähnliche Zielsetzungen wie die Instrumente des Teilhabechancengesetzes aufweisen und für die ebenfalls Teilnahmeeffekte auf die soziale Teilhabe untersucht wurden. In der Evaluationsstudie zum Beschäftigungszuschuss berichten ISG, IAB und RWI (2011) ein höheres gesellschaftliches Zugehörigkeitsgefühl bei Teilnehmenden gegenüber der Kontrollgruppe. Zudem erhöht der Beschäftigungszuschuss die materielle Teilhabe der Teilnehmenden durch eine Erhöhung von regelmäßigem Sparen und durch geringeren Verzicht auf wichtige Ausgabebereiche wie Zahnbehandlungen und Bewirtung von Freunden (ISG/IAB/RWI 2011). Für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ berichten IAQ et al. (2019) positive Teilnahmewirkungen auf Lebenszufriedenheit, materielle Ressourcen, soziale Integration, Gesundheit sowie auf Anerkennung und Vertrauen. Im Rahmen des ESF-Bundesprogramms werden auch positive Wirkungen auf verschiedene Zufriedenheitsindikatoren sowie auf gesellschaftliche Zugehörigkeit und soziale Netzwerke festgestellt (ISG/IAW/SOKO 2018).

Die empirischen Analysen dieses Kapitels lassen folgende Schlüsse zu: *Erstens* erzielen Geförderte eine höhere geschätzte soziale Teilhabe als ihre statistischen Zwillinge bei allen sechs untersuchten Indikatoren in Welle 1 (zwischen Mai 2020 und März 2021) sowie in Welle 2 (zwischen März 2021 bis März 2022). Dies deutet auf eine kurzfristige zeitliche Stabilität der Wirkungen aller analysierten Indikatoren der sozialen Teilhabe hin.

Zweitens gibt es wichtige Effektunterschiede bei den Wirkungen nach Haushalttyp, Arbeitgebertyp, Altersgruppe und Geschlecht. EvL- sowie TaAM-Geförderte in Singlehaushalten zeigen höhere Effekte auf ihre materielle Versorgung sowie eine höhere Zufriedenheit mit ihrem Lebensstandard als Geförderte in Mehrpersonenhaushalten. Dies lässt sich damit plausibilisieren, dass das zusätzliche Haushaltseinkommen nicht mit anderen Haushaltsmitgliedern geteilt werden muss. Bezüglich der Arbeitgebertypen weisen die Befunde für Geförderte im öffentlichen Sektor höhere Wirkungen auf die Zufriedenheit in allen betrachteten Bereichen auf und zeigen größere Effekte auf ihre empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit als bei Geförderten im privaten Sektor. Diese Effektunterschiede könnten mit dem geringeren Stundenlohn sowie größerem Stress im privaten Sektor (vgl. Abschnitt 4.1.1), den zuvor beschriebenen geringeren Möglichkeiten, berufliche Kenntnisse zu erlangen, sowie einem höheren Anteil frühzeitig beendeter Förderungen im privaten Sektor (vgl. Anhang 10.5.7 Tabelle 56) zusammenhängen. Bezüglich des Alters profitieren ältere Geförderte über 50 Jahren stärker von den Wirkungen auf diverse Indikatoren der sozialen Teilhabe als jüngere Geförderte: bei TaAM ist dies bei der Zufriedenheit mit der Gesundheit der Fall. Bei EvL deuten die Ergebnisse für ältere Geförderte auf eine höhere Wirkung auf den Index der materiellen Versorgung sowie auf soziale Aktivitäten und empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit hin. Letztlich profitieren geförderte Männer stärker bzgl. ihrer Zufriedenheit mit ihrem Gesundheitszustand und

Lebensstandard sowie ihrer empfundenen gesellschaftlichen Zugehörigkeit als geförderte Frauen in beiden Förderungen. Diese Ergebnisse ähneln den Evaluationsergebnissen zum Beschäftigungszuschuss. Auch hier wurde für Männer als auch für Ältere (über 50 Jahre) ein höherer positiver Einfluss auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit nachgewiesen (ISG/IAB/RWI 2011: 212).

Des Weiteren schildern die detaillierten Auswertungen zu Förderwirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit in Kapitel 6, dass sowohl die Teilnahme an EvL als auch an TaAM signifikant positive Auswirkungen auf die untersuchten Dimensionen der Selbstwirksamkeit, Selbstvertrauen und Kontrollüberzeugung, hat. Die Steigerung dieser Dimensionen bedeutet, dass Personen, die an den beiden Förderungen EvL und TaAM teilnehmen, sich verstärkt in der Lage fühlen, aktiv Einfluss auf ihr eigenes Schicksal zu nehmen. Eine Befähigung zur aktiven Mitgestaltung der eigenen Situation kann sowohl als Voraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit als auch als wichtige Voraussetzung für die aktive soziale Teilhabe verstanden werden.

5.2 Genese und Realisierungsbedingungen sozialer Teilhabe

Der vorliegende Abschnitt stellt auf Basis von qualitativen Interviews mit 33 Geförderten die Entwicklung ihrer sozialen Teilhabe während der geförderten Beschäftigung dar. In biografisch-narrativen Interviews wurden Phasen der Langzeitarbeitslosigkeit vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung, die Zeit während und sofern bereits möglich auch nach dem Ende der Beschäftigung erhoben und fallübergreifend verglichen. Dabei wurden Veränderungen bei verschiedenen Dimensionen sozialer Teilhabe sowie wichtige Einflussfaktoren auf die Entstehung sozialer Teilhabe bei den interviewten Geförderten herausgearbeitet.

Wie zu Beginn dieses Kapitels ausgeführt, sind Teilhabechancen, angelehnt an das Konzept der Verwirklichungschancen von Sen (1999), die Handlungsmöglichkeiten, über die eine Person verfügt, um ihr Leben nach eigenen Wünschen zu gestalten. Deshalb wird Teilhabe im Kontext der Biografien, Erwerbsverläufe und subjektiven Einschätzungen der Geförderten analysiert. Ob Teilhabechancen realisiert werden, hängt von den persönlichen Fähigkeiten und Eigenschaften einer Person sowie den gesellschaftlichen Bedingungen ab (Bartelheimer et al. 2008). Die Entwicklung von Teilhabe, im Sinne einer Umsetzung von Teilhabechancen wird hierbei als Prozess verstanden. Teilhabe in einem Bereich kann sich auf die Teilhabemöglichkeiten in anderen Bereichen auswirken. Genauso kann fehlende Teilhabe in einem Bereich auch die Teilhabemöglichkeiten in anderen Bereichen beschränken (Bartelheimer et al. 2022).

Die Datenbasis bilden biografisch-narrative (Rosenthal 1995; Schütze 2016) Erst- und episodische (Flick 2011) Folgeinterviews mit 13 Teilnehmenden an EvL und 20 Teilnehmenden an TaAM. Zwischen 2020 und 2023 wurden die Geförderten zu ihrem Leben vor, während und teils nach ihrer geförderten Beschäftigung befragt. Der größere Teil der Interviewten wurde aus einer Clusteranalyse von administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit gewonnen, der kleinere Teil über Jobcenter vermittelt. Die Fallauswahl erfolgte durch Stichprobenziehung aus einer repräsentativen Typologie der Maßnahmeteilnehmenden (Kapitel 3, Anhang 10.2, Bauer et al. 2021, Nivorozhkin/ Promberger 2022), wodurch eine Kontrastierung regionaler, soziodemografischer und erwerbsbiografischer Merkmalskombinationen erreicht wurde. Dadurch können vorsichtige verallgemeinernde Aussagen jenseits einer Rekonstruktion der

untersuchten Einzelfälle getroffen werden, im Sinne einer Identifikation typischer Prozesse und Muster, jedoch nicht über deren Häufigkeit im Sinne einer statistischen Repräsentativität.

Die Interviews begannen meist offen mit der biografischen Erzählung der Geförderten (Rosenthal 1995, Schütze 2016). Später folgte ein leitfadengestützter problem-zentrierten Teil (Witzel/Reiter 2012) bei dem die Erfahrungen der Geförderten mit ihrer geförderten Beschäftigung und dadurch entstandene Veränderungen in verschiedenen Lebensbereichen im Fokus standen. Die Interviewtranskripte wurden zunächst als Einzelfälle mit einer biografischen Perspektive analysiert (Rosenthal 1995; Rosenthal 2015). Im Anschluss wurden die Transkripte der Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967) folgend, nach Querschnittsthemen kodiert und dimensional analysiert. Alle beschriebenen Fälle wurden anonymisiert. Bei den verwendeten Namen handelt es sich um Pseudonyme. Für die Analyse wurden Art, Umfang und Entwicklung der persönlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe und Teilhabechancen der Geförderten in der vorherigen Erwerbsbiografie, im Verlauf der Maßnahme bzw. der geförderten Beschäftigung und teils über den Abbruch oder das reguläre Ende dieser hinaus untersucht und verglichen. Die Analyse rekonstruiert die Perspektive der Befragten auf die wahrgenommenen bzw. erlebten Teilhabechancen und -defizite, deren Realisierungen und Veränderungsprozesse.

5.2.1 Entwicklung verschiedener Dimensionen sozialer Teilhabe

Für die Entwicklung sozialer Teilhabe wurden Erwerbsteilhabe, materielle Teilhabe und Lebensstandard, soziale Kontakte und Aktivitäten sowie Lebenszufriedenheit und Gesundheit, angelehnt an Jahodas (1983) latente Funktionen von Erwerbsarbeit, als zentrale Dimensionen gewählt. Dies korrespondiert empirisch stark mit der von den Interviewten gewählten narrativen Themenstruktur in den interviewerseitig wenig strukturierten Interviews, kann also als Bestätigung der Validität des Vorgehens aufgefasst werden. Sowohl in den Erzählungen der Interviewten als auch in der bisherigen Forschung zeigen sich diese Dimensionen als stark miteinander verwoben.

Erwerbsteilhabe

Bei den interviewten Geförderten handelt es sich um eine heterogene Gruppe (Raab/Promberger 2023a), die vor allem die Erfahrung mit längeren Phasen von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug verbindet. Die meisten Interviewten waren vor der geförderten Beschäftigung mehrere Jahre lang arbeitslos und nahmen in dieser Zeit höchstens an Fördermaßnahmen teil oder gingen kurzzeitig einer prekären Beschäftigung nach. Ein kleinerer Teil war vorher bereits beim späteren Förderbetrieb beschäftigt, beispielsweise über eine vorhergehende Maßnahme, wie dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ oder einem Ein-Euro-Job. Vor Eintritt in den (späteren) Förderbetrieb war es fast allen Interviewten ein großes Anliegen, wieder einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Sie blieben dabei jedoch trotz meist großer Bemühungen erfolglos. Die hohe Arbeitsmotivation der interviewten Geförderten könnte zum einen auf eine Positivselektion der Interviewteilnehmenden hinweisen, zum anderen ein vorgängiges Auswahlkriterium der Jobcenter bei der Ansprache möglicher Teilnehmenden sein. Nur bei Einzelfällen, merkten die Geförderten an, dass sie sich eine Erwerbstätigkeit aufgrund körperlicher oder psychischer Einschränkungen schon vor Beginn der Maßnahme nicht zugetraut hatten und ihnen diese „angeordnet“ worden sei.

Diejenigen Geförderten mit der größten Arbeitsmotivation äußerten auch die größte Frustration, dieses wichtige Lebensziel bisher nicht erreicht zu haben, wie Herr Krause (TaAM) beschrieb: „Wenn man jahrelang nur zuhause sitzt und solche Scheißbewerbungen schreibt, bei denen ohnehin nichts rauskommt.“ Frau Hoffmann (TaAM) hinterfragte in dieser Zeit sogar ihre Existenz: „Ich habe mich manchmal ein bisschen fehl am Platz gefühlt. [...] Du bist zu nichts nutze. Warum bist du jetzt eigentlich da? Was ist jetzt eigentlich der Sinn deines Lebens?“ Viele, wie Herr Krause, fühlten sich als „langzeitarbeitslos“ oder „Hartz-IV-Empfänger“ abgestempelt und deshalb nicht (mehr) zugehörig zum Rest der „arbeitenden“ Gesellschaft: „Also wenn ich arbeitslos bin, fühle ich mich von der Gesellschaft ausgeschlossen, ausgegrenzt“. Dieses Gefühl wurde oft zusätzlich durch Interaktionen mit Vermittlungsfachkräften im Jobcenter verstärkt, wie das Zitat von Frau Hoffmann erläuterte:

> Und auch vom Jobcenter hat man sich oft im Stich gelassen gefühlt, muss ich sagen. Man wurde dann immer so mit anderen auf eine Stufe gestellt. Wo ich dann auch immer gesagt habe: Ihr müsst aber auch mal bedenken … oder guckt mal in meine Akte, ich mache alles, was mir angeboten wird, um halt nicht nur zu Hause zu hocken. Und dann haben sie einem immer gesagt: Ja, Sie müssen Eigeninitiative ergreifen! Und ich … was soll ich denn noch machen, außer 35 Bewerbungen im Monat schreiben?! Mehr kann man eigentlich gar nicht machen.

Die eigene Hilflosigkeit gepaart mit den oft als sinnlos empfundenen Vermittlungsversuchen oder Maßnahmenzuweisungen der Jobcentermitarbeiter*innen verhinderte in den Augen vieler Interviewter, dass sie ein selbstbestimmtes Leben führen konnten. Wie die Zitate außerdem zeigen, kommt die hohe Arbeitsmotivation vieler Teilnehmer*innen zum einen aus der Frustration langer Zeiten von Erwerbslosigkeit, erfolgloser Jobsuche, aber auch dem Druck des ‚gefordert Werdens‘ in den Jobcentern; hierin sind zwei wesentliche ‚Push-Faktoren‘ für die Maßnahmeteilnahme formuliert. Die geförderte Beschäftigung ging für alle Interviewten (wieder) mit einer klaren Zeitstruktur einher, was generell begrüßt wurde. Beispielsweise sah Herr Krause in der Beschäftigung wieder „einen Grund […], morgens aufzustehen“. Durch die Beschäftigung fanden viele auch wieder einen Sinn in ihrem Leben. Herr Schuster (TaAM) wurde außerdem Anerkennung für seine Arbeit entgegengebracht: „Das ist natürlich ein schönes Gefühl, jeden Tag aufzustehen und irgendwo hinzugehen und da gebraucht zu werden – wo sich die Leute auf einen verlassen.“ Damit ist Herr Schuster nicht alleine: stabilere, gesellschaftlich eingebettete Zeitstrukturen und soziale Anerkennung werden immer wieder als Effekte der geförderten Beschäftigung berichtet und gehen konform mit der Forschungslage (z.B. Jahoda 1997, Promberger 2008).

Viele Interviewte sahen die geförderte Beschäftigung als „richtige“ Erwerbsarbeit an, vor allem wenn sie dieser im privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Sektor nachgingen. Mit dieser „Aneignung“ (Ramos Lobato 2017: 124) der geförderten Beschäftigung legten viele der Interviewten den „Arbeitslosenstatus“ mental ab und gaben an, nun zur Gruppe der „Erwerbstätigen“ zu gehören. In Einzelfällen war dieses Zugehörigkeitsgefühl durch die Förderung weiterhin eingeschränkt. Frau Kowalczyk sah immer noch einen Unterschied zwischen sich selbst und den Kolleginnen, für die der Betrieb keinen Lohnkostenzuschuss erhielt: „Manchmal fühlt es sich so – wie heißt das – so als Außenseiter. […] Weil zum Beispiel, du machst

[die] gleiche Arbeit, aber du bist trotzdem nicht [wie] alle andere[n].“ Auch Beschäftigungen im gemeinnützigen Sektor, vor allem bei Beschäftigungsträgern, behielten für die einige Geförderten mindestens teilweise eher einen Maßnahmencharakter. Insofern lässt sich hinsichtlich der mikrosozialen Teilhabe der Teilnehmenden in Betriebe und Einrichtungen vorsichtig von einer defizitären Inklusion in den Erwerbszusammenhang sprechen, gewissermaßen von richtiger Erwerbsarbeit mit Makel (durch Außenseiter- oder Sonderstatus im Betrieb). Anders war dies bei den Einzelfällen, die angaben, nicht freiwillig an der Maßnahme teilzunehmen, sondern sich diesbezüglich vom Jobcenter unter Druck gesetzt fühlten.

Neben einer „richtigen“ Erwerbsarbeit schlägt positiv zu Buche, dass sich viele Geförderte während der geförderten Beschäftigung „unabhängig“ vom Jobcenter fühlten. Dies war auch dort der Fall, wo Geförderte weiterhin zusätzliche Leistungen, wie zum Beispiel Wohngeld bezogen. Sie sahen den Leistungsbezug als separat von der Vermittlung und waren erleichtert, diesbezüglich keinen Bewerbungs- oder Eingliederungsverpflichtungen mehr nachkommen zu müssen, wie Frau Schneider (TaAM) im Interview ausführte: „Jetzt heute zum Beispiel [...] hat mein Sohn Post vom Jobcenter bekommen, das fällt auch alles weg, also bei mir zumindest, ich kriege keine Post mehr vom Jobcenter für Terminerinnerungen, außer von der [Coachin] aufs Handy [...]. Und ja, es ist eigentlich schon eine Erleichterung.“ Mit dem Wegfall der als lästig bis erniedrigend empfundenen Vermittlungstermine im Jobcenter verblasste auch das wahrgenommene „Hartz-IV-Stigma“. Dass die Jobcenter während der Förderung durch Lohnkostenzuschüsse einen Großteil ihrer Gehälter finanzierten, spielte dabei für die meisten Interviewten keine Rolle. Dies könnte daran liegen, dass ihre Löhne von den Betrieben und nicht den Jobcentern überwiesen wurden. Zum einen reduzieren sich also administrative Belastungen (Christensen et al. 2020) und deren psychische Komponenten, zum anderen wirkt der Übergang von der Transfer- zur Lohnform des Einkommens sowie ggf. die Einkommenszuwächse zumindest teilweise restitutiv auf den selbst wahrgenommenen sozialen Status des Arbeitsbürgers, der Arbeitsbürgerin (Promberger/Ramos Lobato 2016, vgl. auch Ramos Lobato 2017).

Einige der EvL-Geförderten waren nach Ende der Förderung bereits vom Betrieb in ein ungefördertes und unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen worden. Bei anderen Geförderten (EvL und TaAM) endete die geförderte Beschäftigung mit dem regulären Förderende (dies war zum Beispiel bei einem Übergang aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ bereits nach drei Jahren in der TaAM-Förderung der Fall), Abbruch oder vorzeitiger Beendigung durch den Betrieb. Ein Teil davon nahm daraufhin eine ungeförderte Stelle in einem anderen Betrieb auf. In diesen Fällen hielten Erwerbsbeteiligung und das positive Teilhabeerleben an, wenn auch teils mit kurzer Unterbrechung. Interviewte die jedoch trotz ihres Wunsches, dauerhaft erwerbstätig zu sein, nicht in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis übernommen wurden, wurden wieder arbeitslos und verloren auch die zuvor gewonnen Teilhabechancen wieder. In den Fällen, in denen die Interviewten noch gefördert beschäftigt waren – nach einem Abbruch oder vorzeitigen Ende auch teilweise in einem neuen Förderbetrieb – war diese Entwicklung noch offen. Dies verweist bereits darauf, dass die Anschlussperspektiven eine wichtige Rolle dabei spielen, ob die Teilhabeverbesserung nachhaltig oder nur vorübergehend erlebt wird.

Materielle Teilhabe

Eine Gruppe der interviewten Geförderten lebte vor der geförderten Beschäftigung nach eigenen Angaben im Leistungsbezug an oder sogar unter der Armutsgrenze. Herr Nowak (TaAM) erläutert, welche Existenzsorgen ihn damals plagten:

> Na ja, weil es manchmal eben, wie gesagt, finanziell so war, dass ich gesagt habe, wir packen das bald nicht mehr, dass wir die Wohnung loswerden oder irgendwie, wir schaffen das nicht. Oder dass eben wirklich mal eine Woche vor Zahl vor Hartz IV gehabt, dass der Kühlschrank leer war, dass da nichts war. […] Na ja, wir haben dann eben, wie gesagt, viel Konserven, viel eingefroren gehabt irgendwie und auch mal Geld gepumpt von Freunden, Bekannten irgendwie, was natürlich auch nicht einfach ist, weil viele dann auch selber Hartz IV haben oder auch nicht so viel haben, oder weil es auch einfach peinlich ist, da irgendjemand anzupumpen.

Wie das Zitat zeigt, wird mit materieller Deprivation auch Scham verbunden. Manche dieser Interviewten waren zusätzlich stark verschuldet. Bei Kindern im Haushalt war die finanzielle Lage oft noch angespannter. Frau Schulze (EvL) musste „jeden Cent doppelt und dreifach umdrehen". Sie und andere Alleinerziehende hatten kein eigenes Schlafzimmer. Frau Hamadou (TaAM) unterstützte zusätzlich zu ihren beiden Kindern in Deutschland eine erwachsene Tochter und andere Angehörige in ihrem Heimatland finanziell.

Die andere Gruppe der Geförderten, vor allem Alleinstehende, kam mit der Grundsicherung besser zurecht. Einige, wie Frau Pfeiffer (TaAM), konnten sich sogar ein Auto leisten. Sie erklärte dies mit ihrer günstigen Miete und ihren an die Grundsicherung angepassten Ansprüchen: „Ich habe mit meinem Einkommen ein Auskommen." Auch diese Interviewten mussten sich jedoch finanziell einschränken. Für Herrn Meyer (TaAM) war dies selbstverständlich: „Auch Urlaub habe ich nie vermisst. Also ein Hartz-IV-Empfänger, der Urlaub vermisst, da frage ich mich, was mit dem los ist. [...] Mir reicht es [...] wenn die lebensnotwendigen Dinge gesichert sind. Und alles, was darüber hinausgeht, ist Luxus." Fast alle beklagten jedoch, wie Herr Janssen (TaAM), nie Geld für größere Anschaffungen oder Reparaturen zurücklegen zu können: „Man hat eigentlich nie Sicherheit. [...] Ja, etwas beiseitelegen oder was sparen können konnte man eigentlich auch nie."

Mit der geförderten Beschäftigung ging für alle interviewten Geförderten eine finanzielle Verbesserung einher. Auch diejenigen, die weiterhin Sozialleistungen, beispielsweise Wohngeld, bezogen, beschreiben dies als große Erleichterung, und sei es nur, weil sie sich am Ende des Monats kein Geld mehr leihen mussten. Herr Nowak berichtet im folgenden Zitat dagegen stolz, dass er mittlerweile selbst für seine Miete aufkommt: „Es reicht mit Essen, Trinken und allem hin, und wir können locker unsere Miete zahlen, weil, die zahle ich ja dann jetzt selber". Er und weitere Geförderte konnten außerdem einen Teil ihre Schulden abbezahlen. Andere hatten mehr Geld zur Verfügung und konnten für einen lang ersehnten Urlaub oder einen neuen Computer sparen oder wieder Reparaturen am Eigenheim vornehmen. Die meisten Interviewten blieben bescheiden mit ihren Ausgaben und gönnten sich „besseres" Essen, einen Restaurantbesuch oder ein neues Kleidungsstück. Nur ein Geförderter kaufte sich in dieser Zeit ein Auto, ein weiterer zog in eine größere Wohnung um. Beide hatten sich vorher bei ihren Vorgesetzen

rückversichert, dass ihre TaAM-Förderung weiterlief und sie nicht auf den Mehrkosten sitzen blieben.

Die geförderte Beschäftigung ermöglicht den Interviewten zumindest kurzzeitig Einkommensstabilität, mitunter Einkommensverbesserung und ein Gefühl von wirtschaftlicher Sicherheit, beides essentielle Komponenten materieller Teilhabe. Dieses Gefühl verfestigt sich allerdings nur bei einer Übernahme in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis oder guten Übernahmeaussichten. Dagegen war die Phase der Stabilität bei einigen Geförderten, wie Herrn Pietsch (TaAM), dessen Jahresvertrag bei einem Veranstaltungsbetrieb pandemiebedingt nicht verlängert wurde, nur von kurzer Dauer. So erging es auch den Interviewten, die nach Förderende wieder arbeitslos wurden. Die Interviewten, deren Übernahme noch ausstand, trauten sich meist keine größeren finanziellen Ausgaben zu machen, aus Angst, nach Vertrags- oder Förderende wieder auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Die in der Regel befristete, teilweise auch vorzeitig mit der Förderdegression beendete Maßnahmeteilnahme (vgl. Kapitel 3) erzeugt also im Regelfall eine eher fragile Verbesserung der materiellen Teilhabe.

Soziale Kontakte und Aktivitäten

Ein Teil der interviewten Geförderten war auch vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung sozial gut integriert und pflegte viele familiäre oder freundschaftliche Kontakte. Wenige engagierten sich ehrenamtlich in Vereinen oder sozialen Projekten. Dagegen litten andere, Alleinstehende, aber auch zum Teil Alleinerziehende, unter starker Vereinsamung. Herr Ahrens (EvL) schildert seinen sozialen Rückzug als einen Prozess:

> Man hat natürlich dann auch irgendwo eingeschränkt und die Kontakte brachen irgendwo dann auch weg. […] Man konnte nicht mehr … Wenn andere jetzt vielleicht ins Kino gehen, dann musste man selbst sich überlegen: Gehst du da jetzt mit? Oder kaufst du eben das Buch, das dich mehr interessiert oder so etwas. Und wenn die Leute immer mehr mitkriegen, der kommt nicht mehr mit. Das wird immer weniger, sage ich mal. Dann rufen die auch gar nicht mehr an irgendwann. Wenn die sagen: Nein, der will wahrscheinlich sowieso nicht.

Viele reduzierten in der Zeit der Erwerbslosigkeit und des Leistungsbezugs ihre sozialen Aktivitäten, da sie sich, wie Herr Ahrens, finanziell einschränken mussten. Die durch die zuvor angesprochene materielle Deprivation und das empfundene Stigma des Leistungsbeziehenden verstärkte Scham führte in einigen Fällen zu einer noch stärkeren Isolation. Teil der Interviewten, vor allem jüngere Männer, pflegten ihre sozialen Kontakte nur noch online, etwa über Computerspiele. Manche davon lebten bei ihren Eltern, teils mit Pflege- oder Unterstützungsaufgaben, fühlten sich jedoch trotzdem sozial isoliert.

Die geförderte Beschäftigung eröffnete fast allen Geförderten neue soziale Kontakte am Arbeitsplatz durch den Kollegenkreis und gegebenenfalls Kund*innen. Frau Kowalczyk beispielsweise fühlte sich dadurch weniger sozial isoliert: „Und ich bin nicht so – Wie heißt das? – ausgeschlossen.“ Bei wenigen unserer Fallbeispiele wurden Kolleg*innen auch zu privaten Freund*innen.

Die finanzielle Verbesserung erlaubte es einigen Geförderten wieder verstärkt sozialen Aktivitäten mit Freund*innen nachzugehen und auf diese Weise auch neue Menschen

kennenzulernen. Herr Ahrens leistete sich etwa eine Karte fürs Fußballstadion und ließ dadurch wieder alte Bekanntschaften aufleben. Die alleinerziehenden Mütter Frau Böhm (EvL) und Frau Schneider (TaAM) fanden neue Lebenspartner, in einem Fall sogar am Arbeitsplatz. Bei diesen Fällen konnte die soziale Isolation oder gar empfundene Ausgrenzung durch die neu ermöglichte Erwerbsteilhabe und das dadurch entstandene Zugehörigkeitsgefühl sowie die Verbesserung der materiellen Teilhabe überwunden werden.

Manchen Interviewten blieb neben der geförderten Beschäftigung weniger Zeit und Gelegenheit als zuvor für Familie, Freundschaften, soziale Aktivitäten oder Hobbys. Dieser „Sozialstress" wurde in den meisten Fällen positiv bewertet, jedoch vereinzelt kritisch gesehen, oft unter dem Eindruck von Überstunden und belstanden Arbeitsbedingungen. So bedauerte Frau Bennani beispielsweise, nur noch wenig Zeit für ihre Enkelkinder und ihr Ehrenamt zu haben, da sie in ihrem Betrieb unterbesetzt waren.

Andere Geförderten knüpften keine neuen sozialen Kontakte außerhalb des Arbeitsplatzes und gingen nicht verstärkt sozialen Aktivitäten nach, auch wenn sie mit der geförderten Beschäftigung mehr Geld zur Verfügung hatten. So verbrachte Herr Gomez (EvL) seine Freizeit weiterhin nur mit Computerspielen und pflegte seine sozialen Kontakte nur online. Auch Frau Pfeiffer blieb privat unfreiwillig einsam: „Was nützt mir das, wenn ich Geld habe, was soll ich denn damit machen? In Urlaub fahren oder was? Ich fahre alleine nicht in den Urlaub." Anders als bei den oben beschriebenen Fällen reichten Status und finanzielle Verbesserung nicht aus, um diese Geförderten sozial zu integrieren. Hier hielten weiterhin bestehende psychische Einschränkungen, familiäre Brüche und ihre eigenen Persönlichkeitsmerkmale die Betroffenen zurück.

Ob die bei einem Teil der Geförderten vollzogene Sozialintegration auch ohne Erwerbstätigkeit weiterbestehen würde, blieb in den meisten Fällen offen. Bei den Fällen, bei denen sich nach Förder- oder Beschäftigungsende für die Geförderten keine weitere Beschäftigung anschloss, nahmen die sozialen Kontakte und Aktivitäten wieder ab. Mit dem erneuten Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit zogen sich viele dieser Geförderten auch sozial wieder zurück. Dieser Effekt verstärkte sich zusätzlich durch die sozialen Einschränkungen während der Pandemie. Bei Frau Pfeiffer brach der ohnehin schon eingeschränkte Kontakt zu ihren Kindern und Enkelkindern schließlich völlig ab. Hier zeigt sich, dass sich die Sozialintegration nicht automatisch mit der geförderten Beschäftigung vollzieht, sondern auch von den Eigenschaften und sozialen Fähigkeiten der individuellen Personen abhängt. Auch eine erfolgreiche Sozialintegration bleibt an die Erwerbstätigkeit gebunden und wirkt nur mit einer langfristigen Beschäftigungsperspektive nachhaltig.

Gesundheit und Lebenszufriedenheit

Viele Interviewte kämpften in der Phase der Langzeitarbeitslosigkeit mit psychischen oder physischen Erkrankungen oder Einschränkungen, in wenigen Fällen auch in Kombination. Bei einzelnen lag ein festgestellter Schwerbehinderungsgrad vor. Teilweise kamen die Geförderten deshalb für bestimmte Arbeiten nicht infrage.

Psychische Probleme wurden von den Interviewten teils auf schwierige Familienverhältnisse oder Beziehungen, persönliche Krisen und Schicksalsschläge zurückgeführt. In anderen Fällen beruhten sie auf Überarbeitung oder Burnouts in früheren Arbeitsstellen oder waren eine

Reaktion auf die Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundene soziale Isolation. Herr Schuster (TaAM) beschreibt im folgenden Zitat eine Extremsituation, als er nach einer Trennung auch noch seine informelle Arbeitsstelle verlor:

> Kurz davor hat meine Freundin mich verlassen, […] dann [habe ich] den Job verloren […]. Da bin ich so tief gefallen, dass ich halt wirklich mit starken Depressionen gekämpft habe. Wirklich ein paar Mal davor stand und echt dastand und dachte, ich schmeiße alles hin. Stand schon auf Brücken, war am überlegen, wirklich zu springen. Also da war ich wirklich an einem sehr krassen Tiefpunkt angekommen.

Dass Herr Schuster diese Phase überwand, verdankte er seinem engen Freundeskreis. Auch andere beschrieben familiären und freundschaftlichen Rückhalt als essenziell. Fast alle Geförderten, auch diejenigen ohne psychische Erkrankungen, berichteten von stark abgesunkener Lebenszufriedenheit in dieser Zeit.

Die Interviewten, die zufrieden mit ihrer betrieblichen Integration und ihrem geförderten Arbeitsverhältnis waren, bemerkten bei sich ein regelrechtes „Aufblühen“. Frau Hoffmann (TaAM) wurde dies auch von ihrem Freundeskreis attestiert: „Also das Feedback habe ich auch schon gekriegt, dass ich anders geworden bin, dass ich so ein bisschen - ich will jetzt mal fast sagen – mehr Lebensfreude gekriegt habe.“ Viele sahen sich selbst als ausgeglichener und optimistischer an. Frau Lang (TaAM), die stark unter ihrem Hausfrauen- und Mutterdasein vor der Beschäftigung litt, beschrieb, wie sich ihre eigene Lebenszufriedenheit nun auf die Familie übertrug „Es hat mehr zusammengeschweißt, man freut sich mehr auf … Wenn man den ganzen Tag Beschäftigung hat, man freut sich einfach, wenn man dann Zeit mit der Familie verbringen kann.“ Auch Alleinerziehende bestätigten dies trotz der Doppelbelastung mit Arbeit und Kind.

Herr Weber (EvL), der eine schwere Herzkrankheit hatte, beobachtete auch gesundheitliche Verbesserungen: „Ich lebe wirklich in meiner Arbeit auf. [...] Und die, selbst die Ärzte sagen: Also was mit dir passiert in letzter Zeit, du lebst ja richtig auf. Also es tut mir richtig gut, ne? Das ist das, was mir gefehlt hat eigentlich.“ Diese positiven Veränderungen waren jedoch nur möglich, wenn die Geförderten zufrieden mit der geförderten Beschäftigung waren. Dies beinhaltete die freiwillige Maßnahmenteilnahme, eine gute Passung von Arbeitsinhalten und -volumen mit den eigenen Fähigkeiten und Lebensumständen sowie eine gute betriebliche und funktionale Integration (Kapitel 4, Raab/Promberger 2023a)

Ungewisse Übernahmeaussichten und die daraus resultierende Sorge um die Weiterbeschäftigung nach Förderende minderten allerdings in vielen Fällen die Lebenszufriedenheit und psychische Gesundheit der Geförderten. Vor allem bei gemeinnützigen Betrieben mit geringen eigenen Personalressourcen sahen die Geförderten kaum Chancen, übernommen zu werden. Belastende Arbeitsverhältnisse, etwa durch überfordernde Arbeitsbedingungen, verständnislose Vorgesetzte oder betriebliche Konflikte, schlugen ebenso negativ auf die Lebenszufriedenheit und Gesundheit der Geförderten aus und führten in diesen Fällen deshalb oft zu Krankschreibungen und späteren Beschäftigungsabbrüchen. So erzählte Herr Stein, der sich von seiner Vorgesetzten gemobbt fühlte, von einer deutlichen Verschlechterung: „Mir ging es schlechter als wie ich arbeitslos war. Also richtig depressiv auch. Panik also vor Montag, Angst gehabt, wenn es auf Sonntag zuging.“ In Herrn Krauses Fall kamen

einige Belastungen zusammen. In dem gemeinnützigen Betrieb, in dem er gefördert beschäftigt war, gingen Gerüchte um, der Betrieb könnte schließen. Dies wirkte sich negativ auf die Arbeitsmotivation seiner Kolleg*innen aus und führte zu innerbetrieblichen Spannungen, auch mit dem Vorgesetzten, unter denen Herr Krause sehr litt:

> Dass [der Vorgesetzte] da ein bisschen Druck ausüben soll oder, dass er mich als ersten raushaben will oder was, ich weiß es nicht. Ich weiß es nicht. Weil, es kommt dazu […] Nach zwei Jahren Vollförderung kriegt er ja bloß, weiß ich nicht, 90 oder 80 Prozent, glaube ich. Den Rest muss er ja selber bezahlen von dem Lohn. Ob das damit zusammenhängt, dass gesagt wird: Ach scheiße, na mal sehen, dass wir die Leute hier irgendwie rauskriegen, irgendwann."

Diese psychischen Belastungen führten bei Herrn Krause dazu, dass er darüber nachdachte, die geförderte Beschäftigung abzubrechen, obwohl er vor den Konflikten noch auf eine Übernahme gehofft hatte. Da das Coaching zu diesem Zeitpunkt bereits eingestellt worden war und von ihm als wenig hilfreich eingestuft wurde, wusste Herr Krause sich nicht zu helfen. In einem anderen Fall konnte ein belastender Konflikt zwischen einem Geförderten und seinem Vorgesetzten durch die Coachin gelöst werden. Von solchen betriebsbezogenen oder lebensweltlichen Unterstützungsaktivitäten durch das Coaching, die das Beschäftigungsverhältnis aufrechterhielten und stabilisierten, berichteten allerdings nur wenige der interviewten Geförderten.

Bei den Geförderten, die übernommen wurden oder diesbezüglich optimistisch waren, stabilisierten sich Gesundheit und Lebenszufriedenheit weiter. Dagegen führten der Verlust der Erwerbstätigkeit und des damit einhergehenden Arbeitsalltags und der sozialen Kontakte nach Förder- oder Beschäftigungsende wieder zu einem Rückgang der Lebenszufriedenheit und einer Verschlechterung der psychischen und physischen Gesundheit. Auch Frau Hamadou beklagt im folgenden Zitat eine daraus resultierende Antriebslosigkeit:

> Langweilig. Ja. Dann wird man krank. Wenn man bleibt … Guck mal, ich habe viel zugenommen. Ich habe viel zugenommen. Weil du bist da, du machst nichts, nur essen. Man muss gesund sein und so. Ich habe Probleme mit der … Ich habe Asthma. Und wenn ich so bleibe, dann ist da zu (überlegt) … dann ist … […] Das ist sehr schwer für mich.

Nach dem Förder- und damit auch Beschäftigungsende hatte Frau Hamadou aufgrund der Pandemielage lange keinen Vermittlungstermin im Jobcenter. Da sie mit ihrer mit der erneuten Arbeitslosigkeit einhergehenden Untätigkeit unglücklich war, bedauerte sie dies sehr. Geförderte wie Frau Pfeiffer fielen beim Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit in ein regelrechtes Loch: „Ich habe über ein Jahr gar nichts gemacht, bin auch nicht rausgegangen, nur zum Einkaufen. Bin auch etwas depressiv geworden." Dieser Zustand wurde oft durch die sozialen Einschränkungen während der Pandemie noch verstärkt. Auch in den Teilhabedimensionen der selbst beschriebenen psychischen und physischen Gesundheit und der Lebenszufriedenheit werden also positive Effekte während der geförderten Beschäftigung beschrieben. Allerdings nur bei den Geförderten, bei denen die Arbeitsbedingungen zur eigenen Konstitution und Lebenssituation

passen. Wo dies nicht der Fall war, verschlechterten sich Gesundheit und Lebenszufriedenheit dagegen. Dies wurde auch nicht durch den gewonnenen Erwerbsstatus oder ein höheres Einkommen ausgeglichen, sondern führte in den meisten Fällen zum Abbruch. Auch der positive Effekt ist stark gefährdet, wenn auf das Förderende keine Anschlussbeschäftigung folgt.

Andere Teilhabedefizite können fortbestehen

Einige Geförderte klagten über persönliche Teilhabedefizite, die sich auch mit der Aufnahme der geförderten Beschäftigung nicht wie erhofft auflösten und die wiederum andere Teilhabechancen einschränkten.

Geförderte mit einem bestimmten Migrationshintergrund (oder zumindest einem ausländisch klingenden Namen) wie Frau Hamadou hatten beispielsweise auch als Erwerbstätige weiterhin keinen Erfolg bei der Suche nach einer größeren Wohnung. „Einmal habe ich eine[n] [Vermieter] angerufen und der Mann hat mich gefragt: Woher kommst du? Ich habe gesagt: [Zentralafrikanisches Land]. – Nein, nein! Ich will keine Afrikaner, keine Afrikaner! Einfach so – Zack!“, beschrieb Frau Hamadou ihre Diskriminierungserfahrung. Dass ihre Erwerbstätigkeit diesbezüglich keine Verbesserung bewirkte, enttäuschte Frau Hamadou. Die beengte Wohnsituation verschlechterte ihre Lebenszufriedenheit und die ihrer Kinder im Teenageralter, da es häufig zu familiären Konflikten kam. Die Frage, ob die Probleme bei der Wohnungssuche auch während des Coachings thematisiert wurden, verneinte Frau Hamadou.

Herrn Schmidt (TaAM) belastete ein anderes Problem. Wegen seiner schweren Lese-Rechtschreib-Schwäche war er auf seinen Bruder angewiesen, um amtliche Schreiben zu verstehen und Leistungsanträge auszufüllen. Nach dessen Tod machte er sich diesbezüglich große Sorgen, was sich bis hin zu existenziellen Ängsten entwickelte „Na ja, dass man die Wohnung nicht verliert. [...] Ja, Angst hat man … Gut, Angst hat man immer im Hinterkopf. Wenn man mal vergisst … oder den Antrag nicht so ausfüllen kann. Ich muss immer fragen, wer mir hilft und so.“ Das begleitende Coaching bot auch bei Herrn Schmidt keine ausreichende Unterstützung, zumal dieser Kontakt nach einem Dienstleisterwechsel nur noch telefonisch bestand.

Mit geförderter Beschäftigung alleine können somit nicht alle Teilhabedefizite überwunden werden. Auch das ganzheitliche Coaching bot diesbezüglich keine Unterstützung, geschweige denn eine Lösung der Problemlage.

5.2.2 Wichtige Ergebnisse der qualitativen Analyse

Auch die qualitative Analyse bestätigt, dass Teilhabechancen über geförderte Erwerbsarbeit realisiert werden können. Dabei wurden keine erheblichen Unterschiede zwischen EvL und TaAM festgestellt. Hierbei konnte stärker herausgearbeitet werden, wodurch Teilhabechancen ermöglicht und Teilhabe realisiert werden sowie wodurch dies erschwert oder gar verhindert wird. Die wichtigste Voraussetzung ist dabei die Zufriedenheit der Geförderten mit ihrer geförderten Beschäftigung, was wiederum auf die Qualität dieser hinweist (vgl. Kapitel 4). Dies beinhaltet die freiwillige Ausführung der Beschäftigung sowie eine gute Passung der Arbeitsstelle und der betrieblichen Bedingungen mit den persönlichen Fähigkeiten und Umständen der Geförderten. So schränken schlechte Arbeitsbedingungen oder betriebliche Konflikte die Teilhabeverbesserung stark ein. Auch die Explorationsstudie der Evaluation des

Beschäftigungszuschusses sieht die betriebliche Integration als „Schlüssel“ (ISG/IAB/RWI 2011): 126) zur Genese sozialer Teilhabe. Das Coaching als stabilisierender Faktor spielte nur in wenigen der 33 intensiv untersuchten Fällen der qualitativen Studie mehr als eine marginale Rolle.

Inwieweit der faktische Wechsel in den Erwerbsstatus auch erlebt und angeeignet (Ramos Lobato 2017) wurde, war bei den Befragten durchaus unterschiedlich: So wurde der Einsatz etwa bei einem Beschäftigungsträger in Einzelfällen eher als Maßnahme denn als Erwerbsarbeit empfunden. Ähnlich ging es Befragten, die sich aufgrund des Lohnkostenzuschusses in einer unterprivilegierten oder stigmatisierten Sonderposition sahen.

Weiterhin zeigt sich an den untersuchten Fällen, dass soziale Teilhabe und Sozialintegration nicht nur aus Job, materieller Teilhabe und Überwindung von Isolation und Scham besteht. Kritische Persönlichkeitsmerkmale, aber auch Gesundheitsprobleme können ebenso wie bestimmte gesellschaftliche Ausschlüsse jenseits von Arbeitslosigkeit fortbestehen und auf das Gelingen der Erwerbsintegration negativ rückwirken. Wie auch in Vorgängeruntersuchungen festgestellt wurde, sind Maßnahmebeteiligungen und Förderjobs keine „Automatismen“ (IAQ et al. 2019: 159) zur Teilhabeverbesserung, sondern erfordern unter Umständen zusätzliche professionelle Betreuungs- oder Hilfsangebote, beziehungsweise die Hinführung der Betreuten zu einer derartigen Angebotsstruktur.

Ein wesentliches Ergebnis der qualitativen Studie besteht in der Fragilität der Teilhabeverbesserung. Finanzielle Verbesserungen können vorübergehend sein, etwa wenn die Maßnahme endet und keine Anschlussbeschäftigung erreicht werden kann (dies bestätigen die Ergebnisse von IAQ et al. (2019) und ISG/IAB/RWI (2011)). Die betriebliche Sozialintegration wird als Teilhabeverbesserung erlebt, endet jedoch auch mit dem Ende der Erwerbstätigkeit wieder. Ebenso sind Stabilität von Zeitstrukturen und sozialer Selbstverortung an die Dauer der geförderten Beschäftigung gebunden, sofern keine Beschäftigung folgt. Und das Ende der Maßnahme ist – wie Kapitel 3 gezeigt hat – bei TaAM nicht unbedingt erst nach fünf Jahren. Insofern ist hinsichtlich der Entwicklung von Teilhabe in EvL und TaAM ein zwiespältiges Fazit zu ziehen: Eine Teilhabeverbesserung wird in den meisten Fällen tatsächlich erlebt, sie bleibt aber fragil und teilweise mangelhaft, weil bei der bisherigen Gestaltung die Förderjobs nicht immer in der Lage sind, die Negativeffekte von Arbeitslosigkeit auf soziale Teilhabe nachhaltig und einigermaßen umfänglich zu kompensieren.

5.3 Zwischenfazit

Im folgenden Abschnitt sollen die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Analyse der Wirkung der TaAM- bzw. EvL-Teilnahme auf die soziale Teilhabe zusammen reflektiert werden, um darauf aufbauend ein kurzes Zwischenfazit zu ziehen.

Die quantitative Analyse ergibt, dass Teilnehmende deutlich höhere Werte bei den betrachteten Teildimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe (Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit der Gesundheit, Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, materielle Versorgung, gesellschaftliche Zugehörigkeit, und soziale Aktivitäten) zeigen, als ihre statistischen Zwillinge, welche nicht an der Förderung teilnahmen. Dennoch bedeutet dies natürlich nicht, dass jede/r Geförderte von der Teilnahme profitiert. Die qualitative Befragung kann dabei helfen zu erörtern, welche Faktoren einen positiven Effekt der Teilnahme begünstigen oder einschränken.

Die qualitative Analyse ergibt hierbei ein differenzierteres Bild. So gibt es Geförderte, bei denen sich die positiven Effekte auf die Teilhabe bestätigen und neue Teilhabechancen eröffneten. Bei einem Teil der interviewten Geförderten verbesserte sich die Teilhabe jedoch nicht beziehungsweise verschlechterte sich diese sogar. Dies ist auf ihre Unzufriedenheit mit dem geförderten Arbeitsverhältnis aufgrund belastender Arbeitsbedingungen oder einer schlechten betrieblichen Integration zurückzuführen. Die Qualität der geförderten Beschäftigung ist somit eine entscheidende Realisierungsbedingung von Teilhabechancen.

Die quantitative Effektschätzung zeigt einen positiven kausalen Effekt der Förderung auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Geförderten. Die qualitative Befragung liefert eine mögliche Erklärung für diesen Effekt. So sahen fast alle qualitativ Interviewten die geförderte Tätigkeit als „normale“ Erwerbsarbeit an und profitierten von der Zeitstruktur, Sinnhaftigkeit und Anerkennung, die sie ihnen bot. Dadurch fühlten sie sich wieder der arbeitenden Bevölkerung zugehörig und sahen ihre Abhängigkeit vom Jobcenter als beendet an, selbst wenn sie weiterhin Sozialleistungen bezogen.

Die quantitative Analyse zeigt, dass Personen, welche an den Förderungen teilgenommen haben, eine bessere materielle Versorgung (z.B. Kleidung, Internet, Auto) haben und zufriedener mit ihrem Lebensstandard sind, als ihre statischen Zwillinge. Auch aus den qualitativen Interviews geht hervor, dass alle Geförderten sich in ihrer finanziellen Situation mit dem Beginn der geförderten Beschäftigung verbessert hatten, auch wenn einige nach wie vor zusätzlich Leistungen bezogen. Dadurch werden existentielle Ängste verringert und in einigen Fällen eine wirtschaftliche Stabilität erreicht. Wegen der Befristung der geförderten Beschäftigung beziehungsweise ungewissen Weiterbeschäftigungsaussichten vermieden viele Interviewte größere Ausgaben. Dies erlaubten sich nur einzelne Geförderte, deren Übernahme in den Betrieb nach Förderende bereits feststand.

Zudem zeigte die quantitative Analyse, dass sich die EvL- und TaAM-Förderung positiv auf die Lebenszufriedenheit sowie Zufriedenheit mit der Gesundheit der Teilnehmenden auswirkte. In qualitativen Interviews wurde dabei die Bedeutung der Zufriedenheit mit der Beschäftigung deutlich. Bei Geförderten, die mit ihrer Beschäftigung zufrieden waren, verbesserte sich physische und psychische Gesundheit sowie die Lebenszufriedenheit. Dagegen schränkten belastende Arbeitsverhältnisse sowie ungewisse Weiterbeschäftigungsaussichten die Lebenszufriedenheit und Gesundheit der Geförderten stark ein.

Ähnliche Unterschiede zwischen Teilnehmenden und ihrer Kontrollgruppe wurden auch bei den Indikatoren zu den sozialen Aktivitäten festgestellt. So nahmen Geförderte häufiger an Aktivitäten mit ihrem Freundes- und Bekanntenkreis teil, wie Ausgehen, gemeinsame Ausflüge, Sport machen oder Veranstaltungen besuchen. Bei den qualitativen Interviews gaben außerdem fast alle Geförderte an, dass sich ihr soziales Netz zumindest durch den Kreis der Kolleg*innen erweitert hat. Bei einem Teil beschränkte es sich darauf. Andere knüpften auch außerbetrieblich neue Bekanntschaften oder pflegten alte Bekanntschaften vermehrt.

Die quantitativen Analysen zeigen Unterschiede in der Höhe der Förderwirkungen auf Indikatoren der sozialen Teilhabe zwischen verschiedenen Gruppen von Geförderten auf. Tendenziell sind die Wirkungen etwas größer für Männer als für Frauen, für Singles als für Personen aus Mehrpersonenhaushalten, für Vollzeit- als für Teilzeitbeschäftigte, für ältere (>=50

Jahre) als für jüngere Geförderte sowie für Geförderte im öffentlichen als im privaten und teilweise auch im gemeinnützigen Sektor.

Mögliche Erklärungen für die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind ein geringeres Niveau der sozialen Teilhabe ohne Förderung bei Männern sowie eine möglicherweise größere subjektive Bedeutung von Erwerbstätigkeit aufgrund gesellschaftlicher Rollenerwartungen. Auch bei Singles und bei älteren Geförderten könnte das geringere Niveau der sozialen Teilhabe ohne Förderung Teil der Erklärung der größeren Förderwirkungen sein. Die höheren Effekte bei Vollzeitbeschäftigten, insbesondere auf die materielle Teilhabe, können durch den höheren Verdienst erklärt werden. Der höhere Stundenlohn im öffentlichen Sektor könnte neben geringerem Stress (vgl. Abschnitt 4.1.1), besseren Möglichkeiten, berufliche Kenntnisse zu erlangen, sowie weniger frühzeitige Förderbeendigungen (vgl. Anhang 10.5.7 Tabelle 56) ein Grund für die höheren Förderwirkungen – verglichen mit dem privaten Sektor – sein. Ein abschließender Vergleich der Förderwirkungen nach Sektor ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht möglich, da die Förderung in vielen Fällen noch nicht abgeschlossen ist. In welchem Sektor am ehesten Anschlussbeschäftigungen nach Förderende zustande kommen, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt werden.

Die Auswirkungen des nahenden Endes sind bisher nur in der qualitativen Studie erkennbar, da quantitative Befragungsdaten noch nicht bis zum Förderende vorliegen. So zeigen die qualitativen Interviews, dass sich mit dem regulären oder vorzeitigen Ende der geförderten Beschäftigung auch die neu gewonnen Teilhabechancen wieder stark reduzieren, wenn keine Übernahme oder Anschlussbeschäftigung folgt.

Hinsichtlich der Ergebnisse dieses Kapitels lässt sich festhalten, dass die Strategie möglichst arbeitsmarktfernen Personen durch geförderte Arbeit wieder zu mehr sozialer Teilhabe zu verhelfen, generell aufgeht. Es scheint, dass gerade Leistungsberechtigten, die ohne Förderung sehr geringe Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hätten, von der Förderung profitieren. Des Weiteren wäre es unabhängig vom Sektor der Förderbetriebe ratsam auf die Qualität der geförderten Beschäftigung zu achten, da sich diese als ein wichtiger Faktor für die Entwicklung von Teilhabechancen herausgestellt hat. Da nachhaltige Teilhabe eng mit dem Übergang in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis verknüpft zu sein scheint, bedarf es eines besseren Übergangsmanagements in ungeförderte Beschäftigung. Dabei müssen vor allem die Coach*innen aktiv werden. Dort, wo ein Übergang in ungeförderte Beschäftigung unwahrscheinlich ist, sollten Möglichkeiten für Anschlussförderungen geprüft werden.

6 Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungsfähigkeit

Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Grundsicherungsbeziehenden wurde – neben der Förderung der sozialen Teilhabe – als eines der zentralen Ziele des Teilhabechancengesetzes definiert.[30] Diese Zielsetzung kann damit begründet werden, dass Beschäftigungsfähigkeit als zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt angesehen wird. Gerade in der Zielgruppe der Grundsicherungsbeziehenden, die langzeitarbeitslos sind oder bereits mehrere Jahre Grundsicherungsleistungen erhalten, ist dies zentral, da diese Personen eine entsprechende Arbeitsmarktferne und geringe Integrationschancen in Erwerbsarbeit aufweisen.

Der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit beschreibt im Grundsatz das individuelle Potenzial von Personen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ein Beschäftigungsverhältnis aufrecht zu erhalten und dieses – falls notwendig – auszuweiten oder durch ein anderes zu ersetzen (Apel/Fertig, 2009; Hirseland et al. 2008). Neben der Fokussierung auf die Merkmale, Fähigkeiten und Orientierungen des Individuums können hier auch Aspekte der lokalen Umweltbedingungen und Ressourcen (z.B. die lokale Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsmarktlage) sowie institutionelle Rahmenbedingungen von Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es folgerichtig, dass die Beschäftigungsfähigkeit in den letzten Jahrzehnten auch zunehmend Einzug in den Zielkanon aktiver Arbeitsmarkpolitik gehalten hat (Brussig et al. 2010).

Ergebnisse begleitender Evaluationsstudien zu vergleichbaren Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen, dass die Teilnahme an solchen Maßnahmen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit beeinflussen kann. Im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beschreiben IAQ et al. (2019) die Auswirkungen einer Teilnahme auf zentrale Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit. Dabei können beispielsweise positive Effekte auf das Selbstvertrauen, arbeitsmarktrelevante Soft Skills oder die Gesundheit nachgewiesen werden. Die Tatsache, dass diese Dimensionen von IAQ et al. (2019) der sozialen Teilhabe zugerechnet und nicht explizit unter dem Terminus Beschäftigungsfähigkeit subsummiert werden, zeigt, dass beide Konstrukte nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt werden können und sich die Übergänge fließend gestalten (Abschnitt 5.1).

Die Auseinandersetzung mit der Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit in vergleichbaren Arbeitsmarktinstrumenten hat bei der Konzeptualisierung der vorliegenden Analyse eine zentrale Rolle gespielt. So weisen bestehende Evaluationsstudien und einschlägige Panelbefragungen (z.B. PASS, vgl. Trappmann et al. 2019 und Müller et al. 2020) in ihrer jeweiligen Dimensionierung des Konstruktes große Schnittmengen auf und liefern wichtige Ansatzpunkte für die Ausarbeitung der im Folgenden verwendeten Konzeptionierung und Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit. Ihre Umsetzung mündete schließlich in die Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“, die vorrangig für die Evaluation der Teilnahmewirkungen der beiden Förderinstrumente „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II)

[30] Dieses Kapitel wurde von Juliane Achatz, Nadja Bömmel, Mustafa Coban, Sebastian Hülle, Zein Kasrin, Miriam Raab, Brigitte Schels, Maximilian Schiele, Mark Trappmann, Claudia Wenzig, Joachim Wolff, Cordula Zabel und Stefan Zins verfasst.

und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe aufgebaut und durchgeführt wurde. Auch im Rahmen biografisch-narrativer Interviews wurde die Beschäftigungsfähigkeit eng verknüpft und sich teils überschneidend mit Dimensionen der sozialen Teilhabe der Geförderten analysiert.

Das Kapitel gliedert sich wie folgt: Der Abschnitt 6.1 vermittelt einen detaillierteren Überblick über das allen Analysen dieses Kapitels zugrunde liegende Konzept von Beschäftigungsfähigkeit. Hierbei wird sowohl auf die theoretische Fundierung als auch auf die konkrete Operationalisierung der ausgewählten Indikatoren für die Wirkungsanalyse auf Basis der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ eingegangen. An diese Operationalisierung knüpft auch die zweite Datenbasis, die qualitativen Interviews im Rahmen der biographischen Fallstudien, an. Beide Datengrundlagen werden in Abschnitt 6.2 beschrieben.

Darauf aufbauend fokussiert Abschnitt 6.3 die Genese und Interpretation der Ergebnisse der empirischen Wirkungsanalysen. In Abschnitt 6.3.1 wird zunächst eine deskriptive Analyse der betrachteten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit vorgestellt, bevor die quantitativen Teilnahmeeffektschätzung für die vier Teildimensionen Selbstwirksamkeit, Sozialkapital, soziale Kompetenz und Leistungsmotivation genauer beschrieben werden (Abschnitt 6.3.2). Die qualitativen Befunde zu den Dimensionen Qualifikation und Sozialkapital sowie Selbstbewusstsein und Selbstwirksamkeit ergänzen und erweitern jeweils die Ergebnisse der Teilnahmeeffektschätzungen.

In Abschnitt 6.4 wird vertiefend der Haushaltskontext als eine Dimension der Beschäftigungsfähigkeit in den Blick genommen. Der Fokus liegt dabei auf den Dimensionen der familiären Arbeitsteilung, hier im Spezifischen auf dem Zeitaufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt, und dem Wohlbefinden bzw. psychischen Belastungen. In Abschnitt 6.4.1 wird daher der im Haushalt aufgebrachte Zeitaufwand der geförderten Männer und Frauen beschrieben, sowie in Abschnitt 6.4.2 die Effekte der Maßnahmeteilnahme auf den Zeitaufwand für unbezahlte Arbeit geschätzt. Die vertiefenden Analysen in Abschnitt 6.4.3 beleuchten weiter die Effekte auf das psychische Wohlbefinden nach Haushaltskontext. Ergänzt werden auch hier die Ergebnisse durch Befunde zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie aus der qualitativen Analyse.

Das Kapitel zu den Wirkungen der Förderungen auf die Beschäftigungsfähigkeit schließt mit einem Zwischenfazit, in dem auch abgeleitet wird, welche Implikationen die vorgestellten Ergebnisse haben und welche Schlussfolgerungen sich daraus hinsichtlich der Fortführung der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i ergeben (Abschnitt 6.5).

6.1 Konzept und Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit

Beschäftigungsfähigkeit wird auf konzeptioneller Ebene, als Vorbedingung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, in den Ansatz der Verwirklichungschancen nach Sen (1999) eingebettet. Dieser ermöglicht es, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit multidimensional (Bartelheimer 2007) und als abstrakte Verwirklichungschance der Beschäftigung zu begreifen.

Als Voraussetzungen werden innerhalb dieses Modells die Ausstattung mit relevanten Ressourcen, sowie Rechtsansprüchen, die den Zugang zu notwendigen Ressourcen sicherstellen sollen, genannt. Inwieweit diese Ressourcen zum Erhalt oder zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden können, hängt wiederum von gesellschaftlichen

Umwandlungsfaktoren, zum Beispiel Gesetzen, und individuellen Umwandlungsfaktoren ab, die sowohl Kompetenzen und Fähigkeiten, aber auch diverse andere individuelle Potenziale beinhalten können. Interventionen des Sozialstaates dienen nun dazu, Ungleichheiten in den Verwirklichungschancen zu reduzieren. Um die Wirkung der zu evaluierenden Maßnahmen zu untersuchen, rückt also das Verständnis des Umwandlungsprozesses individueller Ressourcen mithilfe von individuellen und gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren in die Möglichkeit der Integration in den Arbeitsmarkt, in den Mittelpunkt.

Grundsätzlich kann die individuelle Beschäftigungsfähigkeit für verschiedene potenzielle Beschäftigungsalternativen bzw. Tätigkeiten ausdifferenziert definiert werden. Die individuelle Kombination der drei Einflussbereiche – individuelle Fähigkeiten und Ressourcen, lokale Umweltbedingungen sowie lokale Ressourcen – erzeugt unterschiedliche Niveaus an Beschäftigungsfähigkeit für verschiedene Tätigkeiten innerhalb einer Auswahlmenge an Beschäftigungsalternativen. Die Integrationswahrscheinlichkeit für verschiedene Beschäftigungsalternativen muss demnach unterschiedlich ausfallen.

Wie auch im Bereich soziale Teilhabe in Kapitel 5 diskutiert, ist es im Rahmen der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ nicht umsetzbar gewesen, alle Facetten der Beschäftigungsfähigkeit zu erheben, so dass zwei Einschränkungen erfolgen mussten: Zum einen war eine Ausdifferenzierung der Beschäftigungsfähigkeit nach potenziellen Beschäftigungsalternativen aufgrund der begrenzten Interviewzeit nicht möglich, sodass ausschließlich die globale Beschäftigungsfähigkeit, welche sich auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt unabhängig von bestehenden oder zukünftigen Beschäftigungsalternativen bezieht, gemessen werden konnte. Zum anderen liegen lokale Umweltbedingungen und Ressourcen häufig außerhalb des individuellen Einflussraums, womit sie nicht direkt den befragten Personen zugeschrieben werden können. Aus diesem Grund fanden globale Umwandlungsfaktoren keinen Eingang in die Operationalisierung der Beschäftigungsfähigkeit in der Panelerhebung „Lebensqualität und Teilhabe“.

Diese abstrakten theoretisch-konzeptionellen Überlegungen fassbar und damit mittels Befragung auch konkret messbar zu machen, stellte eine Herausforderung der Panelbefragung dar, deren Bearbeitung eine umfassende Recherche empirischer Literatur zu Employability, bestehenden Frageprogrammen anderer großangelegter, qualitätsgesicherter Surveys sowie vorangegangener Evaluationsprojekte im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik erforderlich machte. Dabei zeigte sich, dass die internationale Forschungsliteratur nur sehr bedingt als Quelle passgenauer Operationalisierungskonzepte herangezogen werden kann, da sich diese meist nicht mit der speziellen Gruppe der (Langzeit-)Arbeitslosen beschäftigt (Apel/Fertig 2009). Deswegen orientieren sich die in der Panelerhebung „Lebensqualität und Teilhabe“ enthaltenen Konstrukte zur Messung individueller Ressourcen und Umwandlungsfaktoren im Kontext der Beschäftigungsfähigkeit vorrangig an bestehenden Evaluationsstudien (wie der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“), einer Methodenstudie mit dem Ziel der Entwicklung eines Messkonzepts der Beschäftigungsfähigkeit (Apel/Fertig 2009), dem Beitrag von Brussig/Knuth (2009) sowie den Inhalten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS, Trappmann et al. 2019 und Müller et al. 2020), im Rahmen dessen eine allgemeine Bevölkerungsstichprobe und eine Stichprobe von Grundsicherungsleistungsbeziehenden befragt wird.

Die sich daraus ergebenden Befragungsinhalte können unter den folgenden sieben Dimensionen zusammengefasst werden (Bauer et al. 2021 und Hülle et al. 2022 sowie allgemein zu den Befragungsinhalten Anhang 10.5.3):

- Allgemeine Arbeitsorientierung
- Erwerbstätigkeit
- Arbeitssuche
- Gesundheit[31] und Wohlbefinden
- familiäre Arbeitsteilung
- Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen
- soziale Integration[32]

Mit Blick auf die Einzeldimensionen wird deutlich, dass die beiden Konstrukte Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind, sondern sich hinsichtlich ihrer Dimensionen auch überlappen können. Dies wurde anhand der Dimensionen „Gesundheit“ und „Selbstwirksamkeit“, als wichtiges Persönlichkeitsmerkmal, bereits ausführlicher in Abschnitt 5.1 diskutiert. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unterscheidung zwischen dem Konstrukt Beschäftigungsfähigkeit und den tatsächlichen Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt für die Geförderten, die in Kapitel 7 analysiert werden. Die Beschäftigungsfähigkeit spielt zwar eine zentrale Rolle, wenn es um die Beschäftigungschancen geht, aber auch andere Faktoren, wie Qualifikation und Erwerbserfahrung erscheinen dafür relevant, sodass die Beschäftigungsfähigkeit als einer von mehreren Bestimmungsfaktoren der Chancen am Arbeitsmarkt interpretiert werden kann.

Für die Analyse der Teilnahmewirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit werden sechs Teildimensionen ausgewählt. In den Wirkungsanalysen nicht betrachtet werden Aspekte der allgemeinen Arbeitsorientierung, da sowohl die Qualität des erhobenen Indikators als nicht ausreichend bewertet wird als auch die einzelnen Items eine zu geringe Erklärungskraft liefern würden. Die Teildimension „Erwerbstätigkeit“[33] konnte wegen methodischer Einschränkungen nicht betrachtet werden, da Fragen zur Erwerbstätigkeit nur in der Gruppe der Beschäftigten erhoben werden können und somit für die Mehrzahl der Nicht-Geförderten (Nicht-Beschäftigte in der Kontrollgruppe) keine Daten dazu vorliegen. Eine vergleichbare Einschränkung gilt auch für den Teilbereich „Arbeitssuche“: Gefördert Beschäftigte, die (aufgrund der Förderung noch) keine Arbeit suchen, werden aufgrund der Filtersteuerung keine Detailfragen zur Arbeitssuche, wie z.B. Konzessionsbereitschaft oder Suchwegen, gestellt. Selbst bei Arbeitsuchenden ist ein Vergleich zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nur eingeschränkt und nur nach Erwerbstatus differenziert möglich, da unterschiedliche Konzepte der Arbeitssuche für Erwerbstätige in beiden Gruppen („on-the-job search“) und Nicht-Erwerbstätige in der Kontrollgruppe („off-the-job-

[31] Die Dimension Gesundheit wird sowohl in Abschnitt 6.4.3 im Kontext des Wohlbefindens als auch in Kapitel 5 als Teildimension der sozialen Teilhabe quantitativ und qualitativ untersucht.

[32] Die Dimension soziale Integration wird auch in Kapitel 5 als Teildimension der sozialen Teilhabe untersucht.

[33] Auch wenn keine Teilnahmewirkungen mit Blick auf die Teildimension Erwerbstätigkeit untersucht werden können, finden sich im Rahmen von Abschnitt 4.1.1 deskriptive Befunde zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität der Geförderten. Neben eher objektiven Merkmalen wie Bruttoeinkommen und Arbeitszeit werden auch Aspekte wie Arbeitsbelastungen oder der wahrgenommen non-pekuniäre Nutzen der Tätigkeit aus der geförderten Beschäftigung beleuchtet, die mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit bedeutsam sind.

search“) unterstellt werden müssen.[34] Aufgrund dieser Besonderheiten und Einschränkungen wird der Teilbereich „Arbeitssuche“ zu einem späteren Zeitpunkt umfassend beleuchtet und daher in diesem Abschlussbericht darauf verzichtet, lediglich einen Einzelaspekt zu untersuchen.

Für die betrachteten Dimensionen, nämlich „Gesundheit und Wohlbefinden“, „familiäre Arbeitsteilung“, „Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen“ sowie „soziale Integration“, wird jeweils mindestens ein Indikator verwendet, der in Welle 1 und/oder Welle 2 erhoben wurde. Diese zentralen Indikatoren umfassen die Aspekte soziale Kompetenzen, Leistungsmotivation, Selbstwirksamkeit, Sozialkapital, familiäre Arbeitsteilung sowie Zufriedenheit und Wohlbefinden (Tabelle 31). Sie sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

- *Soziale Kompetenzen* werden erhoben als die Fähigkeit, sich in Alltagssituationen gegenüber Freunden und Bekannten in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten (nur Welle 2). So soll durch die Respondenten im Fragebogen beispielsweise bewertet werden, wie gut man in der Lage ist, seine Impulse zu kontrollieren um negative Konsequenzen zu vermeiden oder zugeben zu können, dass man sich getäuscht hat. Zusammengenommen ergeben diese Einzelaspekte den Indikator Konfliktfähigkeit.
- Im Bereich *Leistungsmotivation* werden Fragen zu Versagensängsten und Unsicherheiten gegenüber den eigenen Fähigkeiten zum Indikator „Abwesenheit von Angst vor Misserfolg“ zusammengefasst (nur Welle 2).
- Die Dimension *Selbstwirksamkeit* enthält die Teilaspekte Selbstvertrauen und Kontrollüberzeugungen. Der Indikator „Selbstvertrauen“ enthält Informationen zur selbstständigen Zielerreichung und zum Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten (Welle 1 und Welle 2). Um (externale) Kontrollüberzeugungen abzudecken sollen die Befragten einschätzen, inwieweit sie ihr Leben selbst in der Hand haben und sich damit als selbst- oder fremdbestimmt wahrnehmen (Welle 2).
- Das *Sozialkapital* bildet die Ressourcenausstattung des sozialen Netzwerks der befragten Personen ab. Als konkreter Indikator wird im Folgenden die Information verwendet, inwieweit sich eine Person mit (Fach-)Hochschulabschluss in der Familie oder im Freundes- und Bekanntenkreis befindet (Welle 1 und Welle 2).
- Mit Blick auf die Dimension der *familiären Arbeitsteilung* steht der Zeitaufwand der geförderten Person pro Woche für Hausarbeit, Erledigungen, Reparaturen, Pflege und Betreuung im Vordergrund. Die Angaben aus den einzelnen Fragen in Welle 1 wurden zu einem Gesamtaufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt in Stunden pro Woche aufaddiert. Für Personen mit Partner*in im Haushalt wird zudem der Zeitaufwand und die Erwerbstätigkeit eines Partners oder einer Partnerin berücksichtigt.
- Schließlich wird das *Wohlbefinden* als allgemeine Lebenszufriedenheit, subjektive allgemeine und psychische Gesundheit sowie gefühlte Vitalität operationalisiert. Die Indikatoren werden zwar in beiden Wellen erhoben, aber lediglich auf Basis von Welle 1 analysiert.

[34] Damit einher geht auch eine definitorische Divergenz von Beschäftigungsfähigkeit insgesamt, da im Rahmen der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ vorrangig der Aspekt der Aufrechterhaltung einer Beschäftigung, der für Geförderte relevant ist, operationalisiert und weniger auf den Aspekt der Aufnahme einer Beschäftigung, der für Nicht-Erwerbstätige Kontrollpersonen zentral ist, fokussiert wurde.

Tabelle 31: Beschreibung der Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für die Analyse der Teilnahmewirkung auf Basis der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“

Dimension	Indikator	Kurzbeschreibung/Operationalisierung im Rahmen der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“	Wertebereich
Selbstwirksamkeit	**Selbstvertrauen**	*4 Items zum Selbstvertrauen (4er Skala) (Welle 1 und Welle 2):* Es bereitet mir keine Schwierigkeiten, meine Ziele zu verwirklichen. Die meisten Probleme kann ich aus eigener Kraft gut meistern. Auch anstrengende und komplizierte Aufgaben kann ich in der Regel gut lösen. In schwierigen Situationen kann ich mich auf meine Fähigkeiten verlassen.	PCA-Index (Skala 0-100) 0: „trifft überhaupt nicht zu“ bei allen Items 100: „trifft voll und ganz zu“ bei allen Items
Selbstwirksamkeit	(Externale) **Kontrollüberzeugung**	*Einzelitem (4er Skala) (Welle 1):* Ich habe mein Leben selbst in der Hand.	Anteil der Antworten „trifft voll und ganz zu“ oder „trifft eher zu“ in % (0% bis 100%)
Sozialkapital	Kontakt zu Personen mit (Fach-) Hochschulabschluss	*Einzelitem zur Ressourcenausstattung Freundes-/Bekanntenkreis (ja/nein) (Welle 1 und Welle 2):* Sagen Sie mir bitte, ob Sie jemanden unter Ihren Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten kennen, der einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss hat.	Anteil der Ja-Antwort in % (0% bis 100%)
Soziale Kompetenz	Konfliktfähigkeit	*3 Items zur Verhaltensweisen gegenüber Freunden und Bekannten, insbesondere um Konflikte zu vermeiden (4er Skala) (Welle 2):* In der Lage sein, zuzugeben, dass ich mich vielleicht täusche, bevor die Diskussion mit einem guten Freund zu einem ernsthaften Streit wird. Etwas bewusst nicht sagen, wodurch sich ein Streit verschärfen könnte. Sich einem Freund gegenüber in einer Auseinandersetzung beherrschen, um die Freundschaft nicht zu gefährden.	PCA-Index (Skala 0-100) 0: „trifft überhaupt nicht zu“ bei allen Items 100: „trifft voll und ganz zu“ bei allen Items
Leistungsmotivation	Abwesenheit: Angst vor Misserfolg	*3 Items zu Abwesenheit von Versagensängsten und Unsicherheiten gegenüber den eigenen Fähigkeiten (4er Skala) (Welle 2):* In etwas schwierigen Situationen, in denen viel von mir selbst abhängt, habe ich Angst zu versagen. Es beunruhigt mich, etwas zu tun, wenn ich nicht sicher bin, dass ich es kann. Mich schüchtern Aufgaben, die ich nicht schaffen kann, ziemlich ein. Auch dann, wenn es niemand bemerkt.	PCA-Index (Skala 0-100) 0: „trifft voll und ganz zu“ bei allen Items 100: „trifft überhaupt nicht zu“ bei allen Items

Dimension	Indikator	Kurzbeschreibung/Operationalisierung im Rahmen der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“	Wertebereich
Familiäre Arbeitsteilung	**Unbezahlte Arbeit im Haushalt**	*Items zum Zeitaufwand (in Stunden/Woche) (Welle 1 und Welle 2)* Wie viel Zeit brauchen Sie zurzeit persönlich in etwa in einer Woche, … … um Hausarbeit zu machen, wie zum Beispiel Wäsche waschen, Kochen, Putzen? … um für Ihren Haushalt einzukaufen und Sachen zu erledigen? … um Zuhause Sachen zu bauen oder zu reparieren: in der Wohnung oder im Garten oder am Auto? … für die Kinder? Dazu gehört auch Hilfe beim Lernen für die Schule, Spielen, Reden, die Kinder zu Terminen bringen. (Filter: Kinder im Haushalt) … für die Pflege? (Filter: Pflege und Versorgung von Verwandten oder Freunden im Haushalt oder außerhalb des Haushalts) *In Paarhaushalten stets die Nachfrage:* Und wieviel macht Ihr Partner/Ihre Partnerin zurzeit in etwa in einer Woche?	Summenindex (0 – 90 h/Woche)
Familiäre Arbeitsteilung	**Erwerbstätigkeit des Partners/der Partnerin**	*Einzelfrage (ja/nein) (Welle 1 und Welle 2)* Übt Ihr (Ehe-)Partner bzw. Ihre (Ehe-)Partnerin derzeit für mindestens eine Stunde in der Woche eine Erwerbstätigkeit aus?	Anteil der Ja-Antworten in %
Wohlbefinden	**Allgemeine Lebenszufriedenheit**	*Einzelitem (11er Skala) (Welle 1 und Welle 2):* Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?	Skala 0-10 0: ganz und gar zufrieden 10: ganz und gar unzufrieden
Wohlbefinden	**Subjektive psychische Gesundheit**	*Einzelitem aus SF-8 Skala zur gesundheitsbezogenen Lebensqualität (5er Skala) (Welle 1 und Welle 2):* Wie sehr haben Ihnen in den letzten 4 Wochen seelische Probleme, wie Angst, Niedergeschlagenheit oder Reizbarkeit, zu schaffen gemacht?	Anteil der Antworten „überhaupt nicht“ und „wenig“ in % (0% bis 100%)
Wohlbefinden	**Gefühlte Vitalität**	*Einzelitem aus SF-8 Skala zur gesundheitsbezogenen Lebensqualität (5er Skala) (Welle 1 und Welle 2):* Und wie viel Energie hatten Sie in den letzten vier Wochen?	Anteil der Antworten „sehr viel“ oder „ziemlich viel“ in % (0% bis 100%)
Wohlbefinden	**Subjektive allgemeine Gesundheit**	*Einzelitem aus SF-8 Skala zur gesundheitsbezogenen Lebensqualität (5er Skala) (Welle 1 und Welle 2):* Wie würden Sie Ihren Gesundheitszustand in den letzten 4 Wochen im Allgemeinen beschreiben?	Anteil der Antworten „sehr gut“ und „gut“ in % (0% bis 100%)

Anmerkung: Jeweils fett markiert sind die Begrifflichkeiten für die Dimensionen, die für die nachfolgenden Wirkungsanalysenverwendet werden. Es wird die Bezeichnung der Dimension verwendet sofern diese nur durch einen Indikator abgedeckt ist. Gibt es hingegen mehrere Indikatoren innerhalb einer Dimension wird die Bezeichnung des Indikators verwendet um eine eindeutige Zuordnung zu gewährleisten.

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Analog zu Kapitel 5 wird auch im Folgenden der Ansatz der Dimensionsreduzierung mittels polychorischer Hauptkomponentenanalysen verfolgt.[35] Folglich werden die vorgenommenen Auswertungen einerseits auf Basis von Dimensionsindices (PCA-Index) auf einer Skala von 0 bis 100 dargestellt. Im Einzelnen liegt jeweils ein Index zum Selbstvertrauen, zu sozialen Kompetenzen (Konfliktfähigkeit) und zur Leistungsmotivation (Abwesenheit von Angst vor Misserfolg) vor. Andererseits werden auch Ergebnisse zu ausgewählten Einzelitems präsentiert. Hierbei handelt es sich um jeweils ein Item zur Kontrollüberzeugung und zum Sozialkapital. Ebenfalls analog zu Kapitel 5 wurde davon abgesehen, einen Gesamtindikator zur Beschäftigungsfähigkeit zu generieren und auszuwerten, da die Konzeption der Beschäftigungsfähigkeit multidimensional angelegt wurde, entsprechend inhaltlich heterogen ist und die differenzierte Betrachtung der Einzeldimensionen einen größeren Informations- und Erkenntnisgewinn verspricht.

Im Rahmen der biografisch-narrativen Interviews mit 33 Geförderten werden neben relevanten Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen im Kontext der Biografien, Erwerbsverläufe und subjektiven Einschätzungen der Geförderten auch die Entwicklung der persönlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe und Teilhabechancen erhoben. In den Interviews wurden die Geförderten u.a. zu Veränderungen in verschiedenen Lebensbereichen durch den Eintritt in die geförderte Beschäftigung befragt. Das erhobene Material wurde anhand der in den quantitativen Analysen verwendeten Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit analysiert. Die Ergebnisse zu den ausgewählten Dimensionen Qualifikation und Sozialkapital, Selbstbewusstsein und Selbstwirksamkeit ergänzen und erweitern die quantitativen Ergebnisse.

6.2 Datenbasis der quantitativen und qualitativen Auswertungen

Als Datenbasis für die quantitativen Analysen zu den Teilnahmeeffekten auf die ausgewählten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit dienen die Wellen 1 und 2 der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“. Diese Panelerhebung wurde eigens für die Evaluation der beiden Förderinstrumente des sozialen Arbeitsmarktes aufgebaut und die Wellen 1 und 2 in den Jahren 2020 bis 2022 durchgeführt. Die Interviews der Welle 1 fanden durchschnittlich 14,1 Monate (EvL) bzw. 14,9 Monate (TaAM) nach Förderbeginn statt. Die Datenerhebung der Welle 2 erfolgte jeweils circa ein Jahr später. Für ergänzende Informationen zum Studiendesign, dem Befragungsprogramm und zur Felddurchführung, vgl. auch Abschnitt 5.2.1 sowie Anhang 10.5.1 bis Anhang 10.5.4, Hülle et al. (2022) und Hülle et al. (2023).

Für die Analysen wurden nur die Informationen von befragten Personen der Welle 1 bzw. Welle 2 verwendet, die gültige Angaben zu allen ausgewählten Indikatoren der Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit in den jeweils verwendeten Wellen gemacht haben. Aus der Stichprobe ausgeschlossen wurden darüber hinaus Personen mit fehlender Zuspielbereitschaft der administrativen Daten, fehlenden Regionaldaten, sowie die sehr wenigen Fälle mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder ohne Grundsicherungsbezug im Stichprobenziehungsmonat, bei denen es sich um Datenfehler handeln könnte. Die Fallzahlen der potenziellen Analysestichprobe zeigt Tabelle 32. Die Fallzahlen können für die einzelnen

[35] Für eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens siehe Anhang 10.5.5.

Analysen der unterschiedlichen Subgruppen voneinander abweichen und sich zusätzlich aufgrund der verwendeten Matchingverfahren (Abschnitt 5.2.1) geringfügig weiter reduzieren. Grundsätzlich wird die Zugehörigkeit zur Treatmentgruppe bzw. zur Kontrollgruppe anhand der Bruttostichprobe definiert und ist somit auch unabhängig vom weiteren Teilnahmeverlauf zu sehen. Selbst wenn Befragte der Treatmentgruppe im Rahmen der Befragung(en) angegeben haben, die Förderung beendet zu haben, bleiben sie weiterhin Teil der Treatmentgruppe (Abschnitt 5.2.1).

Tabelle 32: Fallzahlen der potenziellen Analysestichprobe für die Schätzung der Teilnahmewirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit

Absolute Werte

	EvL		TaAM	
	Geförderte(potenzielle Treatmentgruppe)	Nicht-Geförderte (potenzielle Kontrollgruppe)	Geförderte (potenzielle (Treatmentgruppe)	Nicht-Geförderte (potenzielle Kontrollgruppe)
Welle 1 (Querschnitt)	1919	4223	3104	5895
Welle 2 (Querschnitt)	1334	3146	2086	4381
Welle 1 + Welle 2 (sog. balanciertes Panel)	1269	2963	1978	4073

Anmerkung: Das sog. balancierte Panel beinhaltet ausschließlich Fälle, zu denen valide Angaben zu allen verwendeten Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 vorliegen.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022) eigene Berechnungen. © IAB

Grundlage der qualitativen Analysen sind biografisch-narrative Erst- und episodische Folgeinterviews mit 13 Teilnehmenden an EvL und 20 Teilnehmenden an TaAM, die zwischen 2020 und 2023 im Rahmen der Studie „Biografische Fallstudien“ geführt wurden. Das detaillierte Sample sowie eine genaue Beschreibung des methodischen Vorgehens sind in Abschnitt 10.6 aufgeführt. Die Mehrheit der Interviewten wurde aus einer Clusteranalyse von administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit gewonnen, ein kleinerer Teil über Jobcenter vermittelt. Die Fallauswahl erfolgte primär auf Basis einer repräsentativen Typologie der Maßnahmeteilnehmenden aus dem Modul „Vertieftes Monitoring“ (Nivorozhkin/Promberger 2022) mit dem Ziel einer Kontrastierung regionaler, soziodemografischer und erwerbsbiografischer Fallmerkmale. Dadurch können zwar vorsichtige Aussagen über die Rekonstruktion der untersuchten Einzelfälle hinaus getroffen werden, jedoch nicht über deren Häufigkeit im Sinne einer statistischen Repräsentativität. Die interviewten Geförderten wurden zu ihrem Leben vor, während und teils auch nach ihrer geförderten Beschäftigung befragt. Anhand der Interviewtranskripte wurden die Biografien der Interviewten zunächst als Einzelfälle analysieret (Rosenthal 1995; Rosenthal 2015). Anschließend, wurden die Transkripte der Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967) folgend, nach Querschnittsthemen kodiert und dimensional analysiert. Alle hier beschriebenen Fälle wurden anonymisiert. Bei allen verwendeten Namen handelt es sich um Pseudonyme.

6.3 Ergebnisse der Wirkungsanalysen

Dieser Abschnitt widmet sich vorrangig der Darstellung der quantitativen Teilnahmeeffekte auf die Geförderten der jeweiligen Maßnahme nach § 16e und § 16i SGB II bezüglich der ausgewählten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit. Die Ergebnisse werden zusätzlich durch Befunde der qualitativen Analyse ergänzt und erweitert. Zur Berechnung der jeweiligen quantitativen Teilnahmeeffekte der Maßnahmen EvL und TaAM wurde analog zu Kapitel 5 die Logik der kontrafaktischen Ergebnisse angewendet. Im Sinne eines Treatment-Kontrollgruppen-Ansatzes bilden die Teilnehmenden der Fördermaßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II die Treatmentgruppe. Zur Ermittlung der Kontrollgruppe wurde – wie in Kapitel 5 – ein 2-stufiges Matchingverfahren angewendet. Eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens und ergänzende Informationen stehen in Abschnitt 5.2.1 sowie im Anhang 10.5.6 zur Verfügung.

Zunächst soll ein erster deskriptiver Überblick über die zu untersuchenden Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit gegeben werden. Im nächsten Schritt erfolgt der Übergang zu multivariaten quantitativen Analysen. Hier werden – vergleichbar zu den Wirkungsanalysen auf die soziale Teilhabe – zuerst globale Ergebnisse zu den jeweiligen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit vorgestellt. Diese werden durch die Befunde aus den qualitativen Analysen ergänzt. Schließlich werden feingliedrige quantitative Analysen für diverse Subgruppen präsentiert.

6.3.1 Deskription zentraler Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit

Um einen ersten Einblick in die in diesem Kapitel analysierten quantitativen Daten zu erhalten, werden zunächst deskriptive Auswertungen der verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit, nämlich Selbstvertrauen, Kontrollüberzeugung, Sozialkapital, soziale Kompetenz und Leistungsmotivation dargestellt. Die Dimensionen Wohlbefinden und familiäre Arbeitsteilung, die im Haushaltskontext betrachtet werden, werden in den Abschnitten 6.4.2 und 6.4.3 beschrieben.

Tabelle 33: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit – Werte ohne Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“)

Mittelwerte/Anteile in Prozent (je nach Skala)

	EvL		TaAM	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
Selbstvertrauen (Mittelwert; Skala 0-100)	74,31	73,62	73,60	72,11
Kontrollüberzeugung (Zustimmung; Anteil in %)	87,20%	--- [(a)]	85,82%	--- [(a)]
Sozialkapital (Zustimmung; Anteil in %)	60,17%	63,21%	56,30%	58,41%
Soziale Kompetenz (Mittelwert; Skala 0-100)	--- [(a)]	72,31	--- [(a)]	71,55
Leistungsmotivation (Mittelwert; Skala 0-100)	--- [(a)]	55,05	--- [(a)]	54,36

Anmerkung: (a) Indikator nicht in Welle erhoben
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Bevor die Förderwirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden betrachtet werden, ist zunächst interessant, wie sich das Niveau der Einzeldimensionen ohne Teilnahme

zum Messzeitpunkt hypothetisch dargestellt hätte. Aufgrund des bereits erläuterten Treatment-Kontrollgruppen-Ansatzes können die jeweils gemessenen Werte der sog. gematchten Kontrollgruppe als kontrafaktische Situation ohne Teilnahme an der Förderung interpretiert werden (Tabelle 33). Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass für das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ das Niveau ohne Teilnahme für alle Einzeldimensionen der Beschäftigungsfähigkeit knapp über jenen des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ liegt: Die arbeitsmarktfernere Gruppe (TaAM) weist tendenziell ein geringeres Niveau ohne Förderung mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit auf.

Bei der Einzeldimension „Selbstvertrauen“ liegt das Niveau ohne Förderung bei EvL und TaAM mit einem Mittelwert von 74 in Welle 1 fast im obersten Skalenviertel (Skala 0 bis 100). Bei der zweiten Messung in Welle 2 zeigen sich sowohl bei EvL als auch bei TaAM nur geringfügig niedrigere Mittelwerte.

Die Kontrollüberzeugung wird anhand des Einzelitems „Ich habe mein Leben selbst in der Hand“ gemessen. Hierbei stimmten in Welle 1 87 Prozent (EvL-Förderung) bzw. 86 Prozent (TaAM-Förderung) voll oder eher zu, was als Niveau ohne Teilnahme interpretiert werden kann.

Als Indikator zum Sozialkapital wird das Einzelitem zum Kontakt mit Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss herangezogen. 60 Prozent (EvL) bzw. 56 Prozent (TaAM) haben in Welle 1 angegeben, dass sie innerhalb der Familie oder unter ihren Freunden und Bekannten eine Person mit (Fach-)Hochschulabschluss kennen. Auch für diesen Aspekt liegen zwei Messzeitpunkte vor. In Welle 2 steigt der Anteil für beide Gruppen lediglich geringfügig an.

Die soziale Kompetenz wurde ausschließlich in Welle 2 erhoben. Das Niveau des verwendeten Indikators der Konfliktfähigkeit ohne Förderung weist sowohl für EvL als auch für TaAM einen Mittelwert von 72 auf und liegt damit ähnlich wie der Indikator für das Selbstvertrauen fast im obersten Skalenviertel (Skala 0-100).

Hinsichtlich der Leistungsmotivation (Abwesenheit der Angst vor Misserfolg) verorten sich sowohl die statistischen Zwillinge der EvL-Geförderten mit einem Mittelwert von 55 als auch die statistischen Zwillinge der TaAM-Geförderten mit einem Mittelwert von 54 ungefähr in der Mitte der Skala von 0-100.

Im Rahmen der Deskription soll das Niveau ohne Förderung auch nach jenen Teilgruppen differenziert werden, die später bei der Untersuchung von Gruppenunterschieden in den quantitativen Teilnahmewirkungen betrachtet werden (Tabelle 34 und Tabelle 35). Hierbei werden sowohl soziodemographische Merkmale (z.B. Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand[36], Region) wie auch Merkmale des Haushaltstyps (Single- oder Mehrpersonenhaushalt) und des Beschäftigungskontextes (Arbeitsumfang[37], Arbeitgebertyp[38]) berücksichtigt. Sie entsprechen den Merkmalen, die auch für die Analyse der heterogenen Teilnahmewirkungen auf die soziale Teilhabe verwendet werden (Kapitel 5). Die Verteilung dieser Merkmale innerhalb der Treatmentgruppe (getrennt für EvL und TaAM) findet sich im Anhang 10.5.8.

[36] Für den Gesundheitszustand wird die Angabe verwendet, ob von einem Arzt vor 2019 eine Erkrankung oder gesundheitliche Einschränkung festgestellt wurde, die die Befragte/den Befragten länger als ein Jahr beeinträchtigt hat.

[37] Beim Arbeitsumfang wird zwischen Teilzeiterwerbstätigkeit (<=30 Stunden pro Woche) und Vollzeiterwerbstätigkeit (>30 Stunden pro Woche) unterschieden.

[38] Die Erhebung der Arbeitgebertypen (privatwirtschaftlich, öffentlich oder gemeinnützig) erfolgte anhand der Selbsteinschätzung der Befragten und sollte als Indikator dafür dienen, wie nah Geförderte am ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sind (Hülle et al. 2022: 27 f).

Tabelle 34: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für ausgewählte Subgruppen – Werte ohne EvL-Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“)
Mittelwerte/Anteile Prozent (je nach Skala)

	Selbst-vertrauen (a)	Kontroll-überzeugung (b)	Sozial-kapital (b)	Soziale Kompetenz (a)	Leistungs-motivation (a)
Geschlecht: Männer	73,99	85,89	60,68	72,40	58,29
Geschlecht: Frauen	74,45	87,01	62,22	72,83	50,61
Region: Ost	73,65	87,54	52,73	72,01	54,58
Region: West	74,85	86,10	68,15	72,32	55,89
Alter: 18 bis 49 Jahre	74,04	85,68	61,62	72,71	53,60
Alter: 50 Jahre und älter	75,78	87,79	58,80	72,69	57,22
Haushaltstyp: Singlehaushalt	73,44	85,78	61,78	72,84	54,91
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	77,30	89,16	56,03	70,19	54,39
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	74,43	86,15	60,44	72,53	56,31
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	74,53	86,79	57,83	72,21	53,75
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	71,76	84,74	63,97	72,45	53,21
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	76,20	87,92	57,49	72,04	56,53
Arbeitgebertyp: öffentlich	74,18	85,72	56,79	72,44	53,54
Arbeitgebertyp: privatwirtschaftlich	74,73	86,08	61,21	72,51	54,84
Arbeitgebertyp: gemeinnützig	74,27	85,51	61,32	72,32	55,73
Gesamt	**74,31**	**87,20**	**60,17**	**72,31**	**55,05**

Anmerkung: Das Niveau ohne Teilnahme für die Subgruppen wird jeweils für den ersten Messzeitpunkt ausgewiesen.
(a) Index-Mittelwert (Skala 1-100); (b) Anteil in Prozent (Zustimmung)

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 34 zeigt, dass die Werte ohne EvL-Förderung differenziert nach den einzelnen Teilgruppen weitestgehend ein ähnliches Niveau aufweisen. Größere Abweichungen sind für einzelne Indikatoren beim Geschlecht, hinsichtlich des Alters und der Region sowie mit Blick auf den Gesundheitszustand zu beobachten: Für Frauen und bei der Altersgruppe unter 50 Jahren liegt der Indexwert für die Leistungsmotivation in der Situation ohne EvL-Förderung niedriger als für Männer bzw. Ältere, d.h. Frauen und Jüngere berichten eher, dass sie Versagensängste und Unsicherheiten gegenüber den eigenen Fähigkeiten haben. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Erkrankungen (Selbstangabe, dass dies von einem Arzt vor 2019 festgestellt wurde) weisen im Vergleich zu Personen ohne solche Einschränkungen des Weiteren tendenziell einen geringeren Indexmittelwert beim Selbstvertrauen (71,8), aber einen höheren Indexmittelwert beim Sozialkapital (64,0) auf. Auch für Westdeutsche zeigt sich ein höherer Indexwert beim Sozialkapital als für Ostdeutsche.

Diese beschriebenen Unterschiede nach Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand finden sich ebenfalls bei den Niveaus ohne TaAM-Teilnahme (Tabelle 35). Zusätzlich lassen sich für die arbeitsmarktferneren Leistungsbeziehenden weitere Unterschiede erkennen: Für die Gruppe mit gesundheitlichen Einschränkungen wird tendenziell ein geringerer Indikatorwert mit Blick auf die

Kontrollüberzeugungen (82,2 Prozent Zustimmung im Vergleich zu 87,4 Prozent Zustimmung) ermittelt, jedoch ein höherer Indexmittelwert hinsichtlich der sozialen Kompetenz (Konfliktfähigkeit). Außerdem unterscheiden sich die Werte ohne Förderung des Indikators für Sozialkapital, wenn man nach dem Arbeitgebertyp differenziert. Den höchsten Wert (58,4 Prozent Zustimmung) haben dabei die Personen, die bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen beschäftigt sind.

Tabelle 35: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für ausgewählte Subgruppen– Werte ohne TaAM-Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“)
Mittelwerte/Anteile Prozent (je nach Skala)

	Selbst-vertrauen (a)	Kontroll-überzeugung (b)	Sozial-kapital (b)	Soziale Kompetenz (a)	Leistungs-motivation (a)
Geschlecht: Männer	73,35	85,32	56,31	71,36	57,23
Geschlecht: Frauen	73,31	88,46	56,84	71,37	49,22
Region: Ost	71,60	86,20	47,40	70,86	53,66
Region: West	74,33	90,76	55,64	71,69	54,97
Alter: 25 bis 49 Jahre	74,04	86,02	54,30	71,53	51,78
Alter: 50 Jahre und älter	73,39	85,98	51,38	71,67	56,37
Haushaltstyp: Singlehaushalt	72,52	84,36	55,20	71,64	55,13
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	75,24	87,77	51,29	70,49	52,43
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	73,66	85,11	54,83	71,98	55,66
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	73,06	86,09	51,77	71,51	52,85
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	71,70	82,19	60,15	73,13	53,52
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	74,77	87,40	48,92	70,23	54,56
Arbeitgebertyp: öffentlich	73,72	86,59	48,32	71,01	54,40
Arbeitgebertyp: privatwirtschaftlich	73,92	85,44	58,44	71,74	55,07
Arbeitgebertyp: gemeinnützig	72,89	85,04	53,68	71,95	53,31
Gesamt	**73,60**	**85,82**	**56,30**	**71,55**	**54,36**

Anmerkung: Das Niveau ohne Teilnahme für die Subgruppen wird jeweils für den ersten Messzeitpunkt ausgewiesen.
(a) Index-Mittelwert (Skala 1-100); (b) Anteil in Prozent (Zustimmung)
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), unbalanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

6.3.2 Teilnahmeeffekt-Schätzungen und qualitative Befunde zu wichtigen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit

Kern der nachfolgenden Analysen ist die Beantwortung der Frage, ob und wie die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch die Teilnahme an den beiden Maßnahmen „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ verbessert wird. Dabei wird neben den durchschnittlichen globalen quantitativen Wirkungen auf die Teilnehmenden an den beiden Förderinstrumenten für Welle 1, durchschnittlich 14,1 (EvL) bzw. 14,9 Monate (TaAM) nach Förderbeginn, und/oder Welle 2, jeweils circa ein Jahr später (Abbildung 33 und Abbildung 34) auch aufgezeigt, wie qualitative Befunde diese Ergebnisse ergänzen und Hinweise auf mögliche

Erklärungsansätze liefern können. Außerdem wird untersucht, inwieweit sich die quantitativen Teilnahmewirkungen für verschiedene Geförderten-Gruppen unterscheiden (Abbildung 35 bis Abbildung 38).

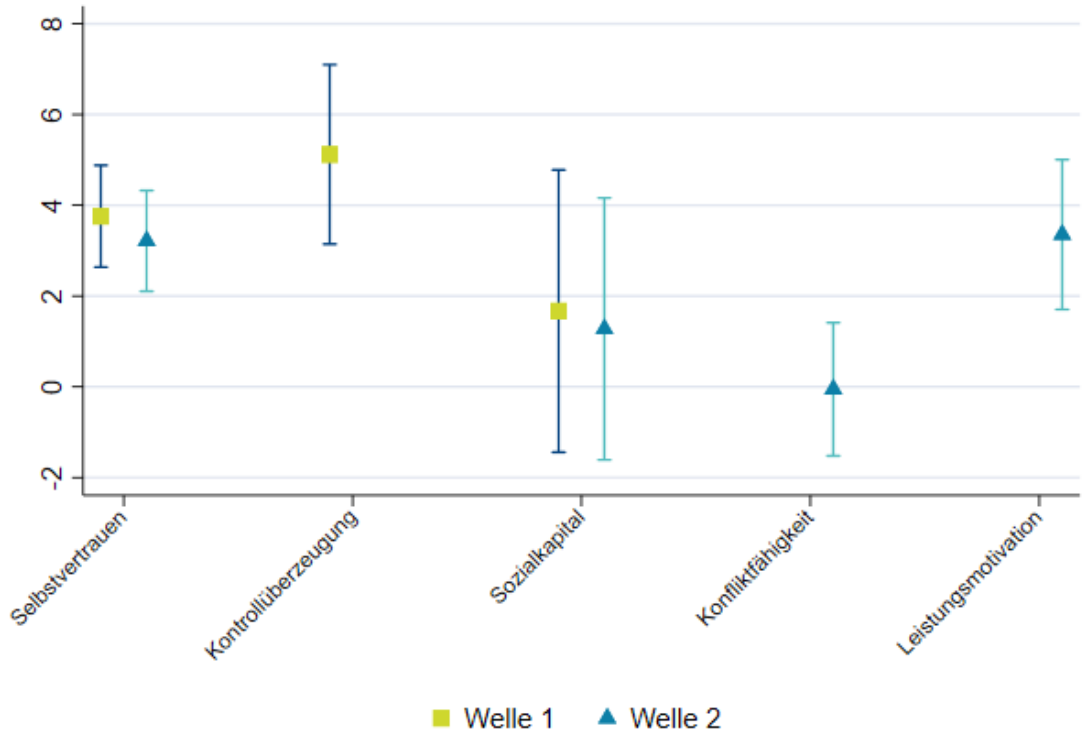
Für die globalen quantitativen Auswertungen wird ein sogenanntes balanciertes Panel der Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022) herangezogen, das heißt die Analysen umfassen nur Personen, die sowohl in der Welle 1 als auch in der Welle 2 erreicht und befragt werden konnten (Abschnitt 6.2). Außerdem ist zu beachten, dass nicht alle Zieldimensionen in Welle 1 und 2 erfasst wurden. Gezeigt werden die jeweiligen durchschnittlichen Teilnahmewirkungen für die Teilnehmenden (Average Treatment Effect on the Treated – ATT) auf die ausgewählten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit (Tabelle 31). In den folgenden Abbildungen geben – analog zum Vorgehen und zur Darstellung in Kapitel 5 – die senkrechten Striche mit waagrechten Enden über bzw. unterhalb des Teilnahmeeffekts das sogenannte 90-Prozent-Konfidenzintervall an. Dieses spiegelt die mit einer statistischen Schätzung verbundene Unsicherheit wider. Derart gebildete Konfidenzintervalle enthalten in 90 von 100 Fällen den wahren Wert. Ein Vorteil dieser Darstellung ist, dass das Konfidenzintervall eine graphische Orientierung zur Signifikanz der Teilnahmeeffekte bzw. von Gruppenunterschieden liefern kann. Enthält das Konfidenzintervall den Wert Null, so ist der Teilnahmeeffekt nicht signifikant von Null verschieden, d.h. die Teilnahme an der Maßnahme hat keine signifikante Wirkung auf die betrachtete Dimension. Überlappen sich die Konfidenzintervalle der Teilnahmeeffekte zweier oder mehrerer Gruppen (wie z.B. beim Vergleich der beiden Welle 1 und 2 oder zwischen verschiedenen Subgruppen), so ist dies ein Hinweis darauf, dass die jeweiligen Differenzen nicht signifikant sind.[39] Ergänzt werden die für EvL- bzw. TaAM- Geförderte getrennt ausgewiesenen quantitativen Ergebnisse durch Befunde aus den qualitativen Analysen zu den Dimensionen „Selbstbewusstsein“, „Selbstwirksamkeit“ und „Sozialkapital“ sowie der in der quantitativen Analyse nicht einbezogenen Dimension „Qualifikation“. Qualitativ konnten kaum Unterschiede zwischen EvL- und TaAM-Geförderten festgestellt werden. Die Ergebnisse wurden deshalb zusammengefasst bei den entsprechenden Dimensionen der quantitativen Analyse von TaAM diskutiert.

In Abbildung 33 sind die durchschnittlichen quantitativen Teilnahmeeffekte auf die EvL-Geförderten auf die Dimensionen Selbstvertrauen (für Welle 1 und 2), Kontrollüberzeugungen (für Welle 1), Sozialkapital (für Welle 1 und 2), soziale Kompetenz (für Welle 2) und Leistungsmotivation (für Welle 2) dargestellt.

Für den Indikator *Selbstvertrauen*, der der Dimension Selbstwirksamkeit zugeordnet ist, zeigt sich, dass die Teilnahme an der EvL-Förderung in Welle 1 und 2 einen signifikant positiven Effekt mit sich bringt. So führt die Teilnahme zu einer Steigerung des Selbstvertrauens der Teilnehmenden um 3,8 Skalenpunkte auf einer Skala von 0-100 in Welle 1 und 3,2 Skalenpunkte in Welle 2. Dieser Effekt erscheint in Welle 2 kleiner zu sein als in Welle 1, dieser Unterschied ist aber nicht statistisch signifikant.

[39] Diese Regel stellt eine Vereinfachung dar und dient der graphischen Veranschaulichung signifikanter Unterschiede. Gruppenunterschiede können auch dann signifikant sein, wenn sich die Konfidenzintervalle überlappen. Gegenüber anderen statistischen Methoden, die verwendet werden um die Signifikanz von Gruppenunterschieden zu testen (wie t-Tests), stellt diese einen konservativeren Ansatz dar (Schenker/Gentleman 2001). Nichtsdestotrotz wurden bei der Erstellung dieses Kapitels auch t-Tests zur Signifikanzbewertung eingesetzt.

Abbildung 33: Quantitative Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit für EvL-Geförderte



Anmerkung: Da die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit auf unterschiedlichen Antwortskalen gemessen wurden, können die dargestellten Effektgrößen nicht direkt miteinander verglichen werden.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

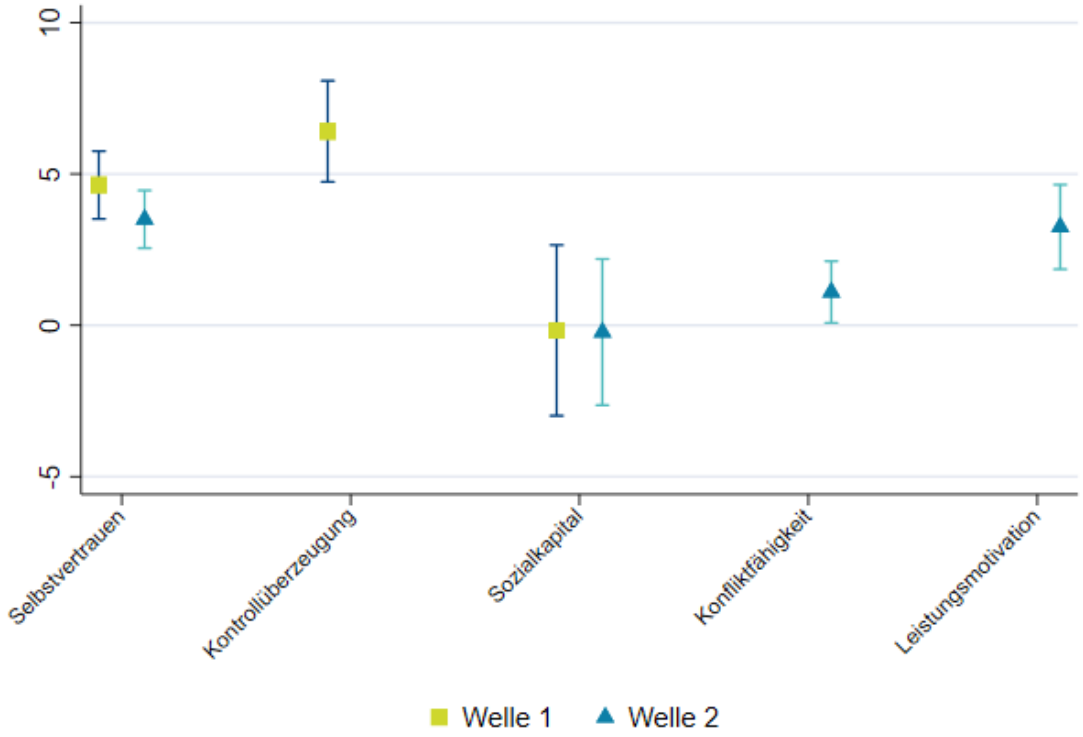
Als zweiter Indikator für die Selbstwirksamkeit dient in der quantitativen Auswertung das Einzelitem zur *Kontrollüberzeugung* einer Person. Diese Frage wurde nur in Welle 1 gestellt, sodass in Abbildung 33 nur die Teilnahmewirkung durchschnittlich ca. 14 Monaten nach Förderbeginn dargestellt werden kann. Die Maßnahmeteilnahme hat einen signifikant positiven Effekt auf die Kontrollüberzeugungen der EvL-Geförderten. Die Größe dieses Effekts beträgt etwa 5 Prozentpunkte.

Für die Messung des *Sozialkapitals* stehen Informationen beider Befragungswellen zur Verfügung. Für beide Wellen lässt sich kein signifikanter Effekt der Maßnahmeteilnahme auf die Ausstattung mit Netzwerkressourcen der Teilnehmenden feststellen. Wie in Abschnitt 6.3.1 dargestellt, liegt das Niveau ohne Förderung dieser Ressourcen in Welle 1 bei ungefähr 60 Prozent der EvL-Kontrollpersonen, die angegeben haben eine Person mit (Fach-)Hochschulabschluss zu kennen. Dies kann durch die Maßnahmeteilnahme also nicht signifikant erhöht werden.

Mit Blick auf die sozialen Kompetenzen, die hier als *Konfliktfähigkeit* operationalisiert werden, kann festgestellt werden, dass sich die EvL-Teilnehmenden quantitativ nicht von ihren nicht teilnehmenden statistischen Zwillingen unterscheiden. Etwas über zwei Jahre nach Eintritt in die Förderung lässt sich hierfür kein signifikanter Effekt der Teilnahme für die Geförderten finden.

Dagegen zeigt sich, dass die *Leistungsmotivation* der Teilnehmenden, die etwas über zwei Jahre nach Förderbeginn gemessen wurde, durch die Maßnahmeteilnahme signifikant zunimmt. Die Größe des Effektes beträgt 3,4 Skalenpunkte auf einer Skala von 0-100.

Abbildung 34: Quantitative Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit für TaAM-Geförderte



Anmerkung: Da die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit auf unterschiedlichen Antwortskalen gemessen wurden, können die dargestellten Effektgrößen nicht direkt miteinander verglichen werden.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel; eigene Berechnungen. © IAB

In Abbildung 34 sind – analog zu Abbildung 33 – die durchschnittlichen quantitativen Teilnahmeeffekte auf die TaAM-Geförderten dargestellt. Auch für die arbeitsmarktfernere Gefördertengruppe zeigt sich ein signifikanter, positiver Effekt der Maßnahmeteilnahme auf das *Selbstvertrauen* der Geförderten. Die Effektgröße beträgt 4,6 Skalenpunkte (Skala 0-100) in Welle 1 und 3,5 Skalenpunkte in Welle 2. Analog zu den EvL-Ergebnissen sind die Unterschiede zwischen Welle 1 und 2 statistisch nicht signifikant.

Die qualitativen Analysen bestätigen diese positiven Veränderungen für beide Maßnahmen. Viele der qualitativ interviewten Geförderten berichteten von fehlendem Selbstbewusstsein und mangelnder Selbstwirksamkeit in Phasen der Arbeitslosigkeit, da sie von Sozialleistungen abhängig waren und es ihnen nicht gelang (selbst) wieder in Arbeit zu finden. Herr Gomez, der zusätzlich an psychischen Problemen litt, erzählte, dass ihn dieser Zustand lähmte und sogar davon abhielt, sich zu bewerben: „Im Prinzip, weil ich halt eben nicht wirklich zu tun hatte und auch nicht wirklich das nötige Selbstvertrauen hatte in meine Fähigkeiten, sage ich einmal. Deswegen habe ich mich in der Zeit auch nicht beworben oder sonst irgendetwas.“ Das von Herrn

Gomez beschriebene Gefühl der Hilflosigkeit ist ein in der Armutsforschung bekanntes Phänomen. Hirseland/ Ramos Lobato (2010) beschrieben es als „devolviertes lebensweltbezogenes Arbeitsvermögen“ (ebd.: 29).

Ein kleinerer Teil der Interviewten, vor allem EvL-Geförderte, beschrieb jedoch auch während der Arbeitslosigkeit viel Eigeninitiative bei der Arbeitssuche und zeigte dies auch später beim Zugang zu ihrer geförderten Beschäftigung. Frau Bennani erzählte stolz, wie sie sich ohne die Hilfe ihrer erwachsenen Kinder mit dem Smartphone auf Jobs beworben hatte:

> Da waren dann meine Kinder auch von Socken, weil die sagten: Ja Mutsch, wir helfen dir. Ich sag: Nein, nein. Ich kriege das schon alles hin. Nein, ich habe mir einfach diese App […] und habe dort nach Stellen gesucht. Und alles was mich interessiert hat, habe ich dann einen Lebenslauf geschrieben, Bewerbung dann per PDF und das kann man ja dann immer gleich wieder zurückschicken, das ist ja super praktisch. Ja und das hat dann super funktioniert.

Durch die Aufnahme der geförderten Beschäftigung und den dadurch vollzogenen Statuswechsel zu „erwerbstätig“ fühlten sich viele der Interviewten, wie Herr Weber, selbstbewusster und sahen ihre Fähigkeiten anerkannt: „Also das baut einen wirklich innerlich auf, man ist stärker. Man ist also überzeugender. Man kann besser argumentieren, man kann einfach alles besser machen. Das ist einfach alles zum Positiven geändert.“ Dies stärkte auch die Selbstwirksamkeitswahrnehmung vieler interviewten Geförderten. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Veränderung leisteten laut der Interviewten unterstützende Vorgesetzte und Kolleg*innen in den Betrieben sowie in wenigen Fällen auch das Arbeitsverhältnis stabilisierende Coach*innen.

Diesbezüglich unterstützte Geförderte zeigten sich auch optimistischer, vom Betrieb übernommen zu werden oder selbst eine andere Anschlussbeschäftigung nach Förderende zu finden. Einige fragten proaktiv ihre Vorgesetzten nach der Anschlussperspektive oder drängten ihre Coach*innen, sie diesbezüglich zu unterstützen. Frau Hoffmann hatte ihrem Vorgesetzten bereits ein Ultimatum gestellt:

> Ich habe […] gesagt, dass ich dann schon mindestens ein Dreivierteljahr vorher gucken muss, dass ich mich bewerbe. Also bis dato müsste ich dann schon […] etwas Schriftliches haben. Weil, ich möchte ja schon gerne, […] wenn man denn etwas anderes kriegt, das nahtlos ineinander überläuft. Weil noch einmal zu Hause so viele Jahre, will ich nicht noch einmal.

Eine schlechte betriebliche Integration und das Gefühl, die Tätigkeiten nicht zufriedenstellend auszuführen verringerten dagegen oft das Selbstbewusstsein und die Selbstwirksamkeitswahrnehmung der Geförderten. Auch hier waren die Kommunikation der Vorgesetzten und die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse ausschlaggebend.

Ungewisse Übernahmeaussichten lösten bei einem Teil der Geförderten Zweifel an ihren Fähigkeiten oder deren Wertschätzung aus. Diesbezüglich unsichere Geförderte, wie Frau Wilke, blieben deshalb passiv und hofften still auf eine Weiterbeschäftigung nach Förderende: „Ich habe mich noch nicht getraut [nachzufragen].“

Auch mit dem Auslaufen der Förderung oder einer vorzeitigen Beendigung der Beschäftigung durch den Betrieb gingen die interviewten Geförderten unterschiedlich um. Während die einen die gesammelte Berufserfahrung und das (wieder)gefundene Selbstbewusstsein nutzen, um sich weiter zu bewerben und früher oder später eine neue geförderte oder ungeförderte Stelle fanden, resignierten die anderen. Diese Geförderten interpretierte das Beschäftigungsende als fehlende Anerkennung seitens der Vorgesetzten und verloren das gewonnene Selbstbewusstsein wieder. Frau Pfeiffer zeigte deshalb kein Interesse mehr daran, eine neue Stelle zu finden, als sie nicht von ihrem gemeinnützigen Betrieb übernommen wurde: „Weil ich so enttäuscht bin. Ich war so lange da und noch nicht mal so ein kleines Blümchen [zum Abschied]". Auch einzelne Geförderte, die schlechte Erfahrungen mit der geförderten Beschäftigung gemacht hatten, resignierten danach.

Analog zu EvL hat die Teilnahme an der Maßnahme quantitativ auch bei TaAM-Geförderten einen signifikant positiven Effekt auf die *Kontrollüberzeugung*, das heißt auf das Gefühl, sein Leben selbst in der Hand zu haben. Dieser Effekt zeigt eine Steigerung von durchschnittlich über 6 Prozentpunkten in Welle 1.

Im Bereich *Sozialkapital* zeigen sich auch vergleichbare Ergebnisse wie bei den EvL-Geförderten: Auch die Teilnahme an TaAM verbessert das Sozialkapital der Geförderten nicht signifikant, also ob ein Geförderter eine Person mit (Fach-)Hochschulabschluss im Freundes- und Bekanntenkreis oder in der Familie aufweist. Diese Folgerung gilt sowohl ca. 15 Monate nach Förderbeginn als auch ungefähr ein weiteres Jahr später.

Quantitativ lässt sich hinsichtlich der sozialen Kompetenz für TaAM-Geförderte im Gegensatz zu EvL-Geförderten ein signifikant positiver Effekt ihrer Förderung auf die *Konfliktfähigkeit* der Teilnehmenden zeigen. Die Größe des Effekts beträgt 1,1 Skalenpunkte auf einer Skala von 0-100 in Welle 2.

Auch die *Leistungsmotivation* der TaAM-Geförderten konnte durch die Teilnahme signifikant verbessert werden. Auf den konkret verwendeten Indikator bezogen heißt das, dass die Förderung zu weniger Angst vor Misserfolg in der Gruppe der Teilnehmenden führt. Die Größe des Effektes beträgt 3,3 Skalenpunkte auf einer Skala von 0-100.

Mit Blick auf die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte zeigt sich zusammenfassend, dass beide Förderungen das Selbstvertrauen, die Kontrollüberzeugung und die Leistungsmotivation der Teilnehmenden signifikant verbessern. Für die TaAM-Geförderten zeigt sich zudem ein signifikant positiver Fördereffekt auf die Konfliktfähigkeit. Vergleicht man die Größe der Wirkungen, so stellt man fest, dass diese für die TaAM-Geförderten – außer bei der Leistungsmotivation – im Allgemeinen größer ausfallen. Zusammengenommen weist die TaAM-Gruppe eher ein niedrigeres Niveau ohne Förderung auf (Tabelle 33), kann ihre Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung aber tendenziell in höherem Maße steigern. Diese Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten sollten aber nicht überinterpretiert werden, da ergänzende Analysen zeigen, dass keine dieser Differenzen in den Effektgrößen statistisch signifikant sind.

Für die tatsächlichen Beschäftigungschancen (z.B. nach Ende der geförderten Beschäftigung) spielen neben den bereits untersuchten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit auch die Qualifikation und Erwerbserfahrungen eine wichtige Rolle. Die qualitativen Fallstudien können einige Hinweise liefern, inwieweit diese Aspekte durch die geförderte Beschäftigung verbessert

werden können und somit die Beschäftigungschancen aus Sicht der Geförderten steigen. Diese sollen ergänzend zu den globalen Befunden der Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit abschließend zusammengefasst werden. Hinsichtlich der Erwerbserfahrungen zeigt sich bei den Geförderten auf Basis der qualitativen Fallstudien ein heterogenes Bild: Ein Teil der qualitativ interviewten Geförderten konnte auf eine Berufsausbildung und mehrere Jahre einschlägige Berufserfahrung zurückblicken. Andere hatten, teils trotz Ausbildung, wenig oder gar nicht gearbeitet. Einige, bei denen ein soziales Netzwerk noch bestand, nutzen dieses auch in der Vergangenheit zur Jobsuche, ein Teil fand die geförderte Stelle dadurch selbst.

Durch die geförderte Beschäftigung bauten einige der Interviewten ihre Fertigkeiten aus oder eigneten sich neue an. Frau Wilke und andere schätzten ihre dadurch breitere Einsetzbarkeit im Hinblick auf ihre zukünftige Beschäftigung als positiv ein: „Na gut, ich meine, meine Chancen erhöhen sich ja, weil, ich mache ja eigentlich alles."

Manche, wie Herr Nowak, erklärten sich die Förderung als „super, super lange Probezeit", in der sie sich für eine unbefristete Stelle beweisen und nötige Zertifikate oder andere Qualifikationen nachholen konnten:

> Ich arbeite auch drauf hin, dass es hoffentlich zu einer Übernahme kommt. […] Also ich habe mit der [Coachin] vom Jobcenter […] und leben in dieser Hoffnung, dass ich dort mal eines Tages eine Verlängerung kriege, weil wie gesagt, ich lasse mir nichts zuschulden kommen. Ich komme mit den Kollegen super aus. Und so soweit ich weiß, sind auch meine Beurteilungen bis jetzt eigentlich immer sehr positiv ausgefallen. Aber man sollte nie nie sagen. Es kann immer am letzten Tag noch sein, dass er sagt: Ah nein, ist keine Planstelle.

Frau Lang, die in der Buchhaltung eines Pflegebetriebs arbeitete, wurde die Übernahme nach der Förderung bereits in Aussicht gestellt: „[Der Vorgesetzte] sagt jetzt, weil ich halt so lange aus dem Beruf draußen war einfach und sich einiges geändert hat, habe ich die Zeit, wo diese Maßnahme gefördert wird, habe ich für alles aufzuarbeiten, und dann kann er mich auch weiter beschäftigen."

Herr Nowaks Coachin unterstützte ihn dabei, möglichst viele Scheine und Schulungen zu machen, um seine Einstellungschancen insgesamt zu verbessern. Sollte es nicht zur Übernahme kommen, rechnete sich Herr Nowak auch bei anderen Betrieben bessere Chancen aus, da er nun zum Beispiel einen Führerschein vorweisen konnte:

> [Sagen wir] mein oberster Chef sagt mir „Nee, keine Planstelle, wird nichts und geht leider nicht weiter [hier]", dann denke ich mal, da würde ich bei irgendeiner Security-Firma im Wachschutz mitarbeiten oder bei einer anderen Firma auch Außenanlagen oder irgendwo, wo Transporterfahrer gebraucht werden, bei irgendwelchen Speditionen oder so. Also Kurierfahrten oder so was. Ich denke mal ganz so schlecht, ganz so schlimm schlecht sieht das auch nicht aus.

Der fehlende Führerschein hatte laut Herrn Nowak in der Vergangenheit oft eine Einstellung verhindert: „Das große Handicap war eben immer: Man findet ohne Führerschein hier keine

Arbeit.“ Allerdings wurde nur Teil der interviewten Geförderten von ihren Vorgesetzten oder Coach*innen diesbezüglich unterstützt. Mit neu erlernten und teils sogar zertifizierten Qualifikationen rechneten sich einige der interviewten deutlich bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus. Sie hofften entweder von den Förderbetrieben übernommen zu werden oder leichte eine Anschlussbeschäftigung bei einem anderen Betrieb zu erhalten.

Um ein nuancierteres Bild der quantitativen Teilnahmeeffekte zeichnen zu können, wird im nächsten Schritt die Heterogenität dieser Effekte genauer beleuchtet. Die Fragestellung lautet, inwieweit sich die Teilnahmewirkungen zwischen Gruppen unterscheiden, welche Personen im Durchschnitt mehr oder weniger von einer Teilnahme profitieren oder auch wie sich Merkmale der geförderten Beschäftigung auswirken. Diese Unterschiede zu beleuchten ist insbesondere für die zukünftige Ausgestaltung der Maßnahmen wichtig und kann entscheidende Hinweise für den Zuschnitt der jeweiligen Zielgruppen liefern. Dafür werden zusätzlich zur Unterscheidung nach Art der Maßnahme weitere relevante Differenzierungsmerkmale einbezogen (Abschnitt 6.3.1). Diese umfassen das Geschlecht und das Alter (mindestens 50 Jahre oder unter 50 Jahre) der befragten Person, ärztlich diagnostizierte schwere Vorerkrankungen vor Maßnahmenteilnahme (vor 2019 festgestellt), den Haushaltstyp (Single- oder Mehrpersonenhaushalt), den Umfang der geförderten Tätigkeit (Voll- oder Teilzeit[40]) und den Betriebstyp des Arbeitgebers (gemeinnütziger, öffentlicher oder privater Arbeitgeber).

Für die Auswertungen werden Daten der Welle 1 und 2 des Datensatzes „Lebensqualität und Teilhabe“ verwendet. Um die Fallzahlen in den Subgruppen so hoch wie möglich zu halten und die Ergebnisse somit so präzise wie möglich schätzen zu können, wird vom Vorgehen zur Berechnung der globalen Wirkungen und der Verwendung eines balancierten Panels abgewichen. Für die (Sub-)Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit, die in Welle 1 erhoben wurden, werden nur die Daten der Welle 1 verwendet, da die Fallzahlen hier höher sind. Dies betrifft die Indikatoren Selbstvertrauen, Sozialkapital und Kontrollüberzeugungen. Daten der Welle 2 werden hingegen für die Indikatoren der Dimensionen soziale Kompetenz und Leistungsmotivation verwendet. In diesen Fällen muss eine kleinere Fallzahl (Tabelle 57 in Anhang 10.5.8) in Kauf genommen werden, da nur in Welle 2 Daten zu den betreffenden Bereichen vorliegen.

Selbstwirksamkeit

In Abbildung 35 und Abbildung 36 sind die heterogenen Teilnahmewirkungen auf die Dimension Selbstwirksamkeit mit den Indikatoren Selbstvertrauen (Abbildung 35) und Kontrollüberzeugung (Abbildung 36) dargestellt. Insgesamt sieht man, dass das Selbstvertrauen sowohl für EvL- als auch TaAM-Geförderte in allen Subgruppen signifikant positiv von der Maßnahmeteilnahme beeinflusst wird. Alle Gruppen profitieren also grundsätzlich von der Förderung. Unterscheidet man nach Geschlecht, so zeigt sich, dass der Maßnahmeeffekt sowohl für EvL- als auch TaAM-geförderte Frauen kleiner ist als für die jeweilige Vergleichsgruppe der Männer. Dieser Unterschied ist allerdings nur bei TaAM-Geförderten statistisch signifikant. Betrachtet man Personen mit und ohne Vorerkrankungen, zeigen sich in beiden Instrumenten größere Effekte für

[40] Bei Treatmentpersonen, die die Förderung bereits verlassen haben bezieht sich diese Angabe auf den Arbeitsumfang der damaligen geförderten Beschäftigung.

diejenigen mit Vorerkrankungen, wenngleich diese Effektunterschiede nicht statistisch signifikant sind.

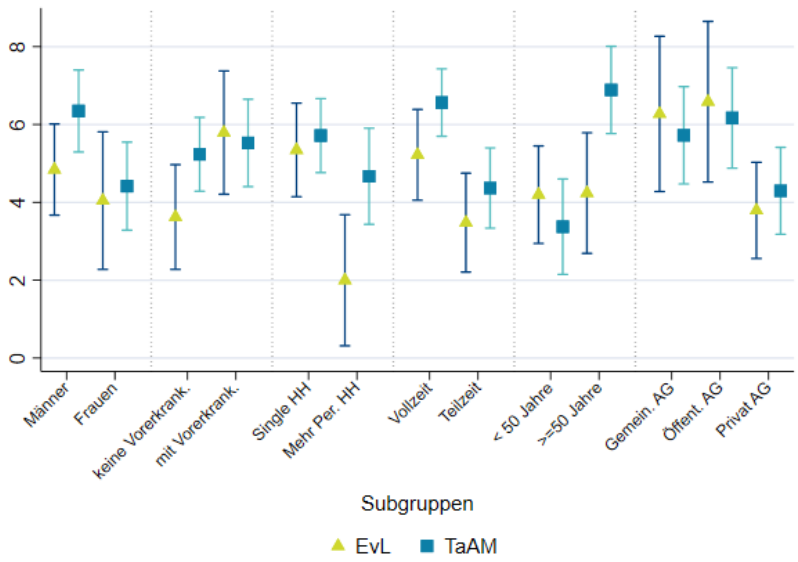
Eine weitere interessante Unterscheidung liefert der Haushaltstyp: Für beide Instrumente kann festgestellt werden, dass die Wirkungen der Teilnahme auf Personen, die in Singlehaushalten leben, größer sind. Für EvL-Geförderte, die in Singlehaushalten leben, liegt der Teilnahmeeffekt bei 5,3 Skalenpunkten (Skala 0-100) und damit signifikant höher als für Personen in Mehrpersonenhaushalten mit einem Teilnahmeeffekt von 2,0 Skalenpunkten, für TaAM ist die Differenz deutlich kleiner und nicht signifikant.

Vergleicht man Geförderte, die in Vollzeit arbeiten mit solchen, die in Teilzeit beschäftigt sind, stellt man fest, dass hier die Wirkungen bei TaAM größer ausfallen und dass die Förderung bei Vollzeitkräften in beiden Maßnahmen einen ausgeprägteren Effekt auf das Selbstvertrauen hat. Dieser Effektunterschied ist bei TaAM-Geförderten statistisch signifikant.

Differenziert man nach dem Alter der Geförderten und vergleicht Personen im Alter von unter 50 Jahren mit Personen im Alter von mindestens 50 Jahren, so fallen die Wirkungen auf das Selbstvertrauen bei EvL in beiden Altersgruppen gleich aus, und zwar signifikant positiv mit einer Effektgröße von ca. 4,2 Skalenpunkten auf einer Skala von 0-100. Anders gestalten sich die Ergebnisse für die TaAM-Teilnehmenden: Hier weisen Geförderte im Alter von 50 oder mehr Jahren mit 6,9 Skalenpunkten (Skala 0-100) einen signifikant höheren positiven Effekt auf ihr Selbstvertrauen auf, verglichen mit TaAM-Geförderten unter 50 Jahren mit 3,4 Skalenpunkten.

Betrachtet man den Arbeitgebertyp, so ergeben sich zwischen gemeinnützigen und öffentlichen Arbeitgebern in beiden Förderungen kaum Unterschiede.

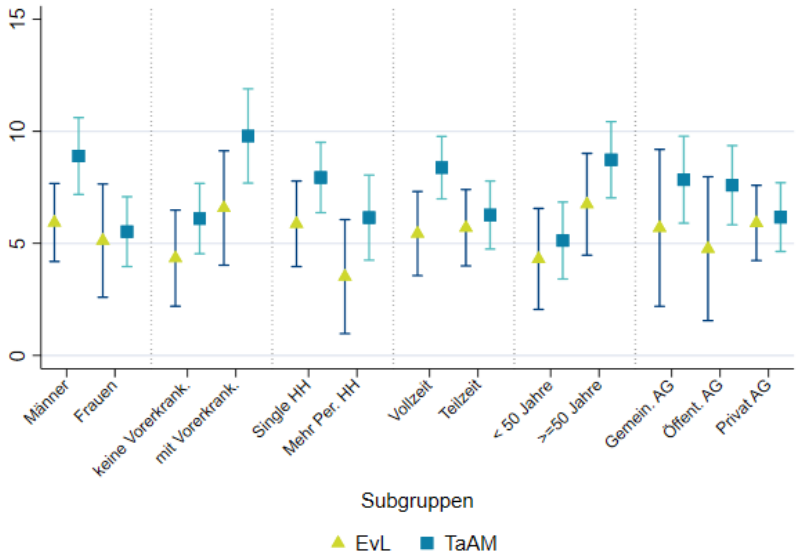
Abbildung 35: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf das Selbstvertrauen für EvL- und TaAM-Geförderte



Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

In Abbildung 36 finden sich die gruppenspezifischen Maßnahmeeffekte auf die individuelle *Kontrollüberzeugung*, gemessen als das Gefühl sein eigenes Leben selbst in der Hand zu haben. Insgesamt kann ein signifikant positiver Teilnahmeeffekt in allen Subgruppen der EvL- und TaAM-Geförderten gezeigt werden. Heterogene Teilnahmeeffekte ergeben sich insbesondere für die TaAM-Geförderten. Alle Unterschiede in den Teilnahmeeffekten zwischen den Subgruppen der EvL-Geförderten sind nicht signifikant, auch wenn die Differenzen in die gleiche Richtung weisen wie bei den TaAM-Geförderten.

Abbildung 36: Heterogene Teilnahmewirkungen auf die Kontrollüberzeugung von EvL- und TaAM-Geförderte



Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

Unterscheidet man nach Geschlecht, zeigt sich, dass bei TaAM der Effekt der Maßnahmeteilnahme auf die Kontrollüberzeugung für Männer signifikant ausgeprägter ist. Hier liegt die Wirkung bei 8,9 Prozentpunkten, wohingegen sie bei Frauen lediglich 5,5 Prozentpunkte beträgt.

Von der TaAM-Förderung profitieren Geförderte mit Vorerkrankungen im Vergleich zu Geförderten ohne Vorerkrankung signifikant stärker. Mit 7,7 Prozentpunkten liegt der Teilnahmeeffekt für vorerkrankte Geförderte signifikant höher als für Nicht-vorerkrankte mit einem Effekt von 4,5 Prozentpunkten.

Interessant ist auch die Differenzierung nach Alter. Für Teilnehmende unter 50 Jahren sind die Teilnahmewirkungen von TaAM im Vergleich zu den Älteren signifikant schwächer ausgeprägt. Der Fördereffekt auf die Kontrollüberzeugung beträgt 8,7 Prozentpunkte bei Personen im Alter von 50 oder mehr Jahren und 5,1 Prozentpunkte bei unter 50-jährigen.

Hinsichtlich des Haushaltstyps und des Beschäftigungskontexts ergeben sich keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Teilnehmendengruppen. Somit erscheint der positive Teilnahmeeffekt auf die Kontrollüberzeugung unabhängig davon zu sein, ob Geförderte in einem

Single- oder Mehrpersonenhaushalt leben, Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt sind oder in einem gemeinnützigen, öffentlichen oder privaten Unternehmen eingesetzt werden. Relevant anzumerken ist hier außerdem, dass die Konfidenzintervalle besonders für gemeinnützige und öffentliche Arbeitgeber in der EvL-Förderung sehr groß sind, was auf eine eher unpräzise Schätzung hinweist. Dies kommt dadurch zustande, dass hier nur eine kleinere Fallzahl zu Grunde liegt, die sich durch die allgemein kleine Zellbesetzung dieser Arbeitgebertypen erklären lässt. In EvL sind beispielsweise nur 15 Prozent der Teilnehmenden bei öffentlichen bzw. 16 Prozent bei gemeinnützigen Arbeitgebern beschäftigt.

Sozialkapital

Als nächstes soll die Dimension *Sozialkapital* betrachtet werden. Für diese wurden Subgruppenanalysen analog zu den übrigen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit durchgeführt. Diese werden hier allerdings nicht in einer gesonderten Abbildung dargestellt, da sich weder für EvL- noch für TaAM-Geförderte signifikante Effekte auf einzelne Subgruppen oder Gruppenunterschiede finden lassen. Da auch die globalen Ergebnisse keinen signifikanten Wirkungen auf das Sozialkapital der Geförderten gezeigt haben, ist diese Beobachtung nicht weiter überraschend. Trotzdem war es sinnvoll, die gruppenspezifischen Analysen auch für diese Dimension durchzuführen, da ansonsten mögliche signifikante Unterschiede für einzelne Subgruppen übersehen hätten werden können.

Die qualitativen Analysen zeigten jedoch bei der Dimension Sozialkapital bezüglich des Arbeitgebertyps differenziertere Ergebnisse. Auch wenn die qualitativ interviewten Geförderten insgesamt keine Bekanntschaften mit Personen mit Hochschulabschluss hervorhoben, so empfanden sie andere am Arbeitsplatz geknüpfte berufliche Kontakte als hilfreich für die Weiterbeschäftigung. Dies traf in beiden Maßnahmen, insbesondere auf Beschäftigungen im öffentlichen Dienst, zum Teil aber auch in privatwirtschaftlichen Betrieben zu.

Frau Hoffmann hatte durch ihre geförderte Stelle in der Stadtverwaltung auch Kontakt zu anderen Dienststellen und wurde teils von den Kolleg*innen dort auf Stellenausschreibungen hingewiesen. Außerdem hielt sie ihren Förderbetrieb für eine vorteilhafte Referenz:

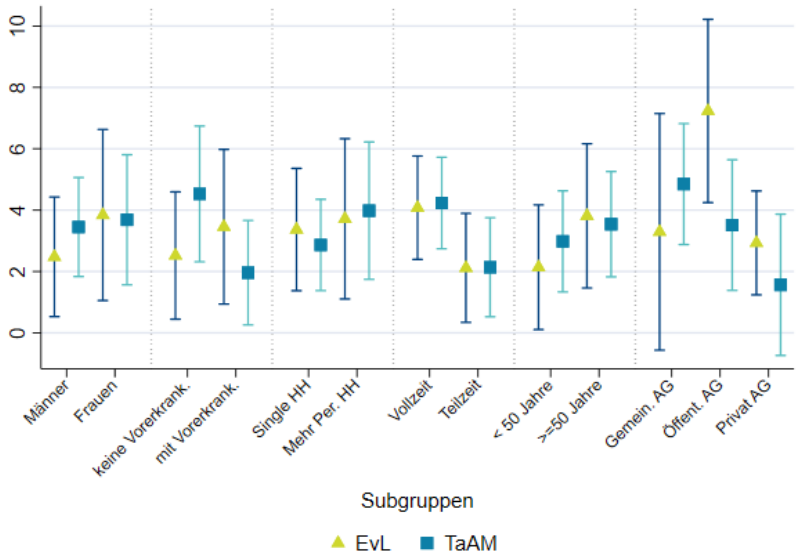
> Vor allem der Vorteil ist, selbst wenn es jetzt nach den fünf Jahren nicht klappen würde, ich kann immerhin fünf Jahre Berufserfahrung vorbringen. Und Stadtverwaltung, ja, sagt man eher als wie, weiß ich nicht, was ich jetzt sagen soll, Sanitäreinrichtung Müller. Das ist ja schon irgendwo ein bisschen etwas anderes, wo man dann vielleicht doch auch ein bisschen mehr Chancen hat, sage ich jetzt einmal.

In dem Zitat wird außerdem deutlich, dass sie ihre Arbeitsmarktchancen durch die erworbene Berufserfahrung in der geförderten Beschäftigung als verbessert ansah. Andere Geförderte, vor allem bei gemeinnützigen Betrieben, machten dagegen kaum oder keine für ihre Weiterbeschäftigung relevanten Bekanntschaften. Wenn die Beschäftigung nach Förderende nicht fortgeführt werden konnte, befanden sie sich diesbezüglich wieder nahe ihrer Ausgangssituation.

Leistungsmotivation

In Abbildung 37 sind differenzierte Ergebnisse für die Dimension *Leistungsmotivation* (PCA-Index zur Abwesenheit von Angst vor Misserfolg, für Details vgl. Anhang 10.5.5) dargestellt. Es zeigt sich, dass für den Großteil der untersuchten Subgruppen signifikant positive Maßnahmeeffekte auf die Leistungsmotivation der EvL- und TaAM-Geförderten gefunden werden können. Einschränkend ist anzumerken, dass für die Subgruppe der EvL-Geförderten, die bei gemeinnützigen Arbeitgebern beschäftigt sind sowie für TaAM-Teilnehmende, die bei privaten Unternehmen arbeiten, keine signifikanten Teilnahmeeffekte auf die Leistungsmotivation gezeigt werden können. Jedoch kann aufgrund der großen Konfidenzintervalle davon ausgegangen werden, dass die Schätzungen weniger präzise sind.

Abbildung 37: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf Leistungsmotivation für EvL- und TaAM-Geförderte



Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 2 (2021/2022); eigene Berechnungen. © IAB

Betrachtet man die subgruppenspezifischen Unterschiede nach Geschlecht, Alter, dem Vorhandensein von Vorerkrankungen, dem Haushaltstyp und dem Arbeitsumfang der geförderten Beschäftigung, in den Wirkungen der Förderung, stellt man fest, dass es keine signifikanten Differenzen gibt. Diese Schlussfolgerung gilt sowohl für Personen, die durch EvL als auch für jene, die durch TaAM gefördert werden.

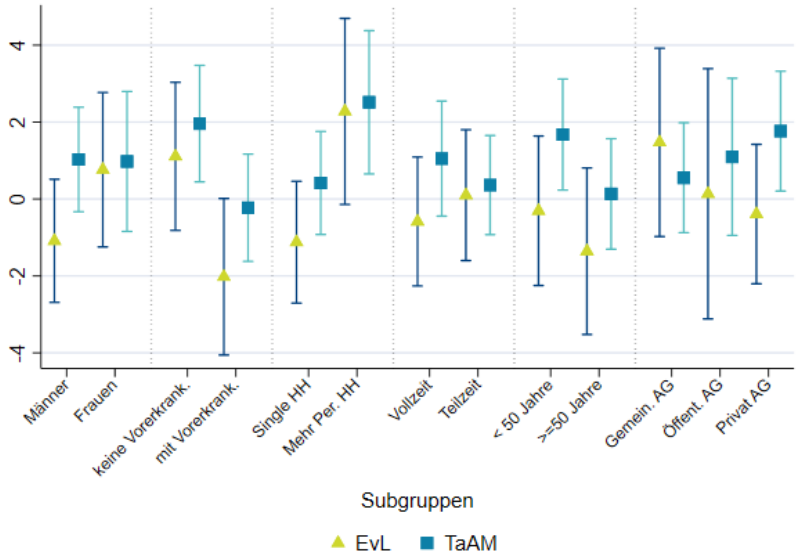
Konfliktfähigkeit

Auch die differenzierten Ergebnisse zu den sozialen Kompetenzen, die hier als *Konfliktfähigkeit* operationalisiert werden, sind weitgehend insignifikant (Abbildung 38). Lediglich für TaAM-Teilnehmende ist der globale Effekt signifikant positiv. Die subgruppenspezifischen Auswertungen deuten darauf hin, dass der globale Effekt auf TaAM-Geförderte insbesondere von Geförderten die keine Vorerkrankungen berichten, die in Mehrpersonenhaushalten leben und die

unter 50 Jahre alt sind getrieben wird. Jedoch ergeben sich auch für TaAM keine signifikanten Effektunterschiede für die betrachteten Subgruppen.

Für alle betrachteten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit wurde als weiteres Differenzierungsmerkmal die Region (Ost- oder Westdeutschland) berücksichtigt. Dabei wurden signifikant positive Effekte auf EvL- und TaAM-Teilnehmende in den Bereichen Selbstvertrauen, Kontrollüberzeugungen und Leistungsmotivation gefunden. Der Unterschied in den Wirkungen zwischen Ost- und Westdeutschland ist allerdings nur für das Selbstvertrauen der TaAM-Geförderten signifikant. Aufgrund der geringen Bedeutung der Region wurde auf eine gesonderte Darstellung in Abbildung 35 bis Abbildung 38 verzichtet.

Abbildung 38: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf soziale Kompetenz für EvL- und TaAM-Geförderte



Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 2 (2021/2022); eigene Berechnungen. ©IAB

Gesundheit

Bevor die Ergebnisse der Teilnahmeeffektschätzungen und die ergänzenden qualitativen Befunde auf die Beschäftigungsfähigkeit zusammengefasst und mithilfe bestehender Studienergebnisse der Vorgängerstudien eingeordnet werden, sollen abschließend die Ergebnisse zur *Gesundheit*, die im Rahmen der Wirkungen auf soziale Teilhabe in Kapitel 5 untersucht wurden, aufgegriffen und mit Blick auf ihre Implikationen für die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden interpretiert werden.

Für die Dimension Gesundheit, die in Kapitel 5 als Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit operationalisiert ist, ergibt sich ein signifikant positiver Effekt für Teilnehmende von EvL und TaAM. Vergleicht man die Größe der Teilnahmeeffekte, stellt man fest, dass TaAM-Geförderte eine größere Steigerung ihrer Zufriedenheit mit ihrer Gesundheit erfahren. Von einer Teilnahme profitieren insbesondere Männer, Geförderte, die im öffentlichen Sektor beschäftigt sind (EvL und TaAM), Singles (nur EvL) und Vollzeitbeschäftigte (nur TaAM).

Durch den Einbezug des Vorhandenseins von ärztlich diagnostizierten Vorerkrankungen vor Förderbeginn wird deutlich, dass Gesundheit nicht nur als eine Dimension der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe, sondern auch als bedeutende Differenzierungslinie bei der Betrachtung anderer Dimensionen beider Konstrukte interpretiert werden kann. So konnte in Kapitel 5 gezeigt werden, dass der Effekt der TaAM-Förderung für Geförderte mit Vorerkrankungen auf die Gesundheit ausgeprägter ist, verglichen mit Geförderten ohne Vorerkrankungen. Auch bei den Maßnahmeeffekten auf andere Zielgrößen zeigen sich Unterschiede. Der Effekt beider Förderungen auf die Teilnahme an sozialen Aktivitäten ist für vorerkrankte Geförderte größer. Bei TaAM ist die Differenz der Effektgröße zwischen Geförderten mit und ohne Vorerkrankungen signifikant. Im vorliegenden Kapitel wurde zudem dargestellt, dass der Teilnahmeeffekt bei vorerkrankten TaAM-Geförderten auf ihre Kontrollüberzeugung unter allen betrachteten Subgruppen am höchsten ist.

Aus diesen Ergebnissen kann gefolgert werden, dass die Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung einen Einfluss auf die Gesundheit der Geförderten ausübt. Gleichzeitig beeinflusst der Gesundheitszustand der Teilnehmenden aber auch das Ausmaß der Wirkung der geförderten Beschäftigung auf verschiedene Dimensionen der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit. Die individuelle Gesundheit der Geförderten kann somit als relevante Zielgröße der Förderung interpretiert werden. Außerdem kann die positive Wirkung von TaAM und EvL auf die Gesundheit der Geförderten die Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration und auch die Integration in ungeförderte Beschäftigung teilweise erklären. Damit kann Gesundheit auch als einer der Mechanismen des Teilnahmeeffekts auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden angesehen werden.

6.3.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Maßnahmeteilnahme überwiegend positiv auf verschiedene Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit auswirkt. So kann quantitativ ein signifikant positiver Effekt der Förderung auf beide Subdimensionen der Selbstwirksamkeit (Selbstvertrauen und Kontrollüberzeugung), die Leistungsmotivation und die Gesundheit der Teilnehmenden gezeigt werden. Die qualitative Analyse bestätigte dies. Da aber etwa das Selbstbewusstsein stark an die Erwerbstätigkeit selbst geknüpft ist, verändert sich dies mit der Beendigung oder ungewissen Zukunft dieser auch wieder. Bei einem Teil der interviewten Geförderten war jedoch eine starke Verbesserung der Selbstwirksamkeit über die Förderung hinaus zu beobachten. Sie sprachen Vorgesetzte oder Coach*innen aktiv auf ihre Übernahmeperspektiven an und ließen sich auch nicht durch Kündigungen oder auslaufenden Verträgen entmutigen, an einer Weiterbeschäftigung zu arbeiten.

Gleichzeitig muss man aber auch festhalten, dass einzelne Bereiche der Beschäftigungsfähigkeit in etwas mehr als den ersten beiden Jahren nach Maßnahmebeginn nicht von der geförderten Beschäftigung beeinflusst wurden. Auf die Dimensionen Konfliktfähigkeit und Sozialkapital konnte in den quantitativen Analysen kein Effekt der Teilnahme nachgewiesen werden. Ein kleinerer Teil der qualitativ interviewten Geförderten sammelte in der Beschäftigung berufliche Kontakte, die sie für ihre Weiterbeschäftigung als wertvoll erachteten. Dies wurde vor allem von Geförderten im öffentlichen Dienst und teils in der Privatwirtschaft berichtet, dagegen nicht von Geförderten in gemeinnützigen Betrieben.

Ein Teil der interviewten Geförderten berichtete außerdem von Weiterbildungen, Schulungen oder Scheinen, die sie vor oder während der geförderten Beschäftigung absolviert hatten. Andere erlernten neue Fähigkeiten, was sie bezüglich ihrer Weiterbeschäftigungschancen optimistischer stimmte.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss allerdings beachtet werden, dass die Förderteilnahme freiwillig ist und der Zugang damit nicht zufällig erfolgt. Mit Blick auf motivationale oder andere relevante Prädispositionen ließe sich vermuten, dass es sich bei der Gruppe der Geförderten um eine Positivselektion handelt. Zum einen könnten die Jobcenter Personen, die in dieser Hinsicht besser ausgestattet sind, eher in geförderte Beschäftigung vermitteln und zum anderen bemühen sich diese Personen wahrscheinlicher selbst proaktiv um eine Förderung.

Wichtig für die Einordnung der gezeigten Ergebnisse ist außerdem der Vergleich mit den Resultaten bestehender Studien zu Arbeitsmarktinstrumenten mit ähnlichen Zielsetzungen wie das Teilhabechancengesetz. In einer Evaluationsstudie der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II berichten ISG, IAB und RWI (2011), dass die Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigungszuschuss-Teilnehmenden kaum beeinflusst wird. Lediglich für eine der beiden untersuchten Kohorten lassen sich positive Effekte der Teilnahme auf die subjektiv eingeschätzte Erwerbsfähigkeit und negative Effekte auf individuelle Kontrollüberzeugungen finden (ISG/IAB/RWI 2011: 219). Die Förderung hatte keinen Einfluss auf die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden. In der Vorgängermaßnahme zu TaAM „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ konnte dagegen ein positiver Effekt auf das Selbstvertrauen, arbeitsmarktrelevante Soft Skills, den Gesundheitszustand und das soziale Netzwerk der Geförderten gezeigt werden (IAQ et al. 2019).

Die vorliegenden Ergebnisse fügen sich gut in die Resultate der Evaluationsstudien von Arbeitsmarktinstrumenten mit ähnlicher Zielsetzung ein. Für eine Bandbreite von Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit konnte gezeigt werden, dass eine Teilnahme an EvL oder TaAM positive Wirkungen erzielt. Gleichzeitig konnte für einige Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit kein Einfluss der Förderung nachgewiesen werden. Einschränkend muss bei der Zusammenschau der Ergebnisse verschiedener Studien berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Operationalisierungen hinter identischen Dimensionen stehen und dies den direkten Vergleich der Ergebnisse zumindest erschwert. Außerdem muss beachtet werden, dass der zeitliche Abstand zum Förderbeginn variiert und sich daraus auch Unterschiede in den Effekten der Maßnahmen ergeben können, wenn man davon ausgeht, dass die Wirkungen nicht zeitkonstant ausfallen.

Inwieweit sich konkrete Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit innerhalb eines Zeitraums von etwas mehr als den ersten beiden Förderjahren ändern, kann auf Grundlage der Befragungsdaten nur mit Einschränkungen bewertet werden. Diese Restriktion entsteht daraus, dass lediglich die Dimensionen Selbstbewusstsein, Sozialkapital und Gesundheit in den bisher verfügbaren Befragungswellen 1 und 2 enthalten sind. In allen drei Fällen ergibt sich kein signifikanter Unterschied der Teilnahmeeffekte ca. ein bzw. ca. zwei Jahre nach Eintritt in die Förderung. Das heißt, dass sich die kurzfristigen Teilnahmeeffekte ungefähr ein Jahr nach Förderbeginn auch in der mittleren Frist – hier etwa zwei Jahre nach Beginn der Förderung – nicht abschwächen. Für die übrigen Dimensionen, die nur in Welle 1 oder Welle 2 erfasst wurden, ist es dagegen – zum aktuellen Zeitpunkt – nicht möglich, Aussagen über die Veränderung der

Maßnahmewirkungen über die Zeit zu machen. Auch Aussagen zu den mittel- und vor allem langfristigen Teilnahmeeffekten können aktuell noch nicht getroffen werden. Diese sind möglich, sobald die entsprechenden Daten für EvL-Geförderte (Welle 3) und für TaAM-Geförderte (Welle 3 und Welle 4) verfügbar sind.[41]

Bei der differenzierten Betrachtung der Teilnahmewirkungen anhand verschiedener soziodemografischer Merkmale, Haushaltstypen und Charakteristika der geförderten Beschäftigung wurden nur wenige Unterschiede sichtbar. Zusammengenommen für alle Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit erscheinen manche Differenzierungsmerkmale relevanter zu sein als andere. Neben der gesundheitlichen Lage erweisen sich insbesondere das Alter und die Haushaltszusammensetzung als wichtige Differenzierungslinien. Dagegen scheinen Geschlecht, Region und Beschäftigungsmerkmale weniger zentral zu sein.

6.4 Ergebnisse der vertiefenden Analysen nach Haushaltskontext

Im Weiteren steht der Haushaltskontext als eine Ebene der Beschäftigungsfähigkeit im Mittelpunkt des Interesses, da geförderte Männer und Frauen je nachdem, ob sie ohne oder mit Partner*in und minderjährigen Kindern im Haushalt leben, unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Erwerbsintegration haben und sich aus den zeitlichen Anforderungen zu Hause auch potenzielle Belastungen ergeben können (z.B. Samtleben 2019). In den folgenden vertiefenden Analysen stehen daher die Teilnahmeeffekte auf den Zeitaufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt und das psychische Wohlbefinden der geförderten Personen im Vordergrund. Eng damit verknüpft sind Geschlechterunterschiede, da in Deutschland im Gros der Haushalte traditionelle Arbeitsteilungsarrangements vorherrschen. So sind Frauen im Schnitt in geringerem Stundenumfang erwerbstätig (Wanger 2016) und setzen mehr Zeit für unbezahlte Arbeit ein als Männer (Leopold/Skopek/Schulz 2018). Ein vergleichbares Muster ist auch für die geförderten Beschäftigten zu erwarten. Allerdings ist bislang der tatsächliche Aufwand für unbezahlte Arbeit von Personen in Beschäftigungsmaßnahmen und die Anpassungen, die auf der Haushaltsebene mit der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung tatsächlich stattfinden, noch kaum erforscht. Wie verändert sich mit der Teilnahme an geförderter Beschäftigung der Zeitaufwand für Haus- und Sorgearbeit in verschiedenen Haushaltskontexten und wie unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte auf das psychische Wohlbefinden? Diese Fragen sollen daher im Folgenden beantwortet werden. Die Auswertungen basieren auf der Welle 1 der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ (Abschnitt 6.2) und fokussieren aufgrund der Fallzahlen in den differenzierten Haushaltstypen und aus Gründen der Übersichtlichkeit auf den Personenkreis der TaAM-Geförderten.

6.4.1 Ausgangslage: Haushaltskontext und Zeitaufwand im Haushalt

Blickt man zunächst auf die Haushaltszusammensetzung der in TaAM geförderten Männer und Frauen (ohne Darstellung in Tabelle), so lebt das Gros der geförderten Männer allein (69 Prozent), vergleichsweise kleine Anteile leben mit Partner*in (13 Prozent) oder mit Partner*in und minderjährigen Kind(ern) zusammen (14 Prozent). Der Anteil von alleinerziehenden Männern ist mit rund 4 Prozent gering. Im Vergleich dazu lebt etwas weniger als die Hälfte der geförderten

[41] Die Befragungswelle 3 wurde im Juli 2023 abgeschlossen und die Daten stehen Anfang 2024 zur Verfügung. Die Befragungswelle 4 ist für die erste Jahreshälfte 2025 geplant und wird voraussichtlich ab Mitte 2026 ausgewertet.

Frauen allein in einem Haushalt ohne Partner*in und Kinder (44 Prozent) und relativ viele geförderte Frauen sind alleinerziehend (27 Prozent). Die Anteile von geförderten Frauen mit Partner oder mit Partner und minderjährigen Kind(ern) liegen auf einem in etwa vergleichbarem Niveau zu den geförderten Männern. Schaut man weiter nur auf die TaAM-Geförderten mit minderjährigen Kindern im Haushalt dann leben 31 Prozent dieser geförderten Männer und 16 Prozent dieser geförderten Frauen mit einem jüngsten Kind unter sechs Jahren im Haushalt. Unter den Geförderten mit minderjährigen Kindern im Haushalt leben weitere 41 Prozent der Männer und 58 Prozent der Frauen mit mindestens einem jüngsten Kind im Alter von 6 bis 12 Jahren im Haushalt. Ältere Kinder im Alter ab 13 Jahren haben 27 Prozent der geförderten Männer und 26 Prozent der geförderten Frauen mit Kindern im Haushalt.

Die Zahlen sind zum einen ein Resultat selektiver Zugänge in Maßnahmen der geförderten Beschäftigung, wie etwa auch in den Abschnitten 2.4 und 3.2.1 mit Blick auf Geschlechterunterschiede in der Zuweisungspraxis aus Sicht der Jobcenter sowie in Studien zu anderen Fördermaßnahmen, etwa Arbeitsgelegenheiten (Hohmeyer/Kopf 2009), thematisiert. Spezifisch für die TaAM-Förderungen wurde weiter aufgezeigt, dass sowohl unter den männlichen als auch weiblichen Geförderten Alleinstehende deutlich überrepräsentiert sind verglichen mit Grundsicherungsbeziehenden insgesamt. Demgegenüber sind Männer und Frauen in Paarhaushalten mit Kindern in beiden Förderungen deutlich unterrepräsentiert. Alleinerziehende Frauen sind leicht über- und Paare ohne Kinder leicht unterrepräsentiert (Bauer et al. 2021: Tabellen 20 und 28).

Zum anderen sind (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug selbst Konsequenz und Ursache der familiären Lebensbedingungen auf der Haushaltsebene. So ist aus der Literatur bekannt, dass Arbeitslosigkeit die Partnerschaftsstabilität gefährdet (z.B. Esche 2017). Weiter zeigt sich bei alleinerziehenden Frauen, dass eine schwierige Vereinbarkeit von Kindern und Beruf zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit beitragen kann (z.B. Hamann et al. 2019). Zudem ist davon auszugehen, dass Personen in Singlehaushalten sowie Alleinerziehende weniger finanzielle Unterstützung durch andere Familienmitglieder erhalten als dies bei Personen in Paarhaushalten der Fall ist. Aus diesem Grund sind nicht-erwerbstätige Singles und Alleinerziehende eher auf Transferleistungen angewiesen als Nicht-Erwerbstätige mit Partner*in. So weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2022 eine SGB-II-Hilfequote[42] für Single-Bedarfsgemeinschaften von 10,4 Prozent, für Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften von 35,1 Prozent, für Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder von 2,4 Prozent, und für Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern von 6,3 Prozent aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023d).

Im Folgenden wird anhand der Kontrollgruppen der an der Förderung teilnehmenden Männer und Frauen je nach Haushaltskontext die Zeitverwendung in der Situation ohne Förderung beschrieben. Hierzu werden die Angaben der gematchten Kontrollpersonen aus der Befragung herangezogen. Gezeigt wird der Gesamtaufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt der befragten Person, dargestellt sind Mittelwerte. Für Personen in Paarhaushalten wird ebenso der Aufwand

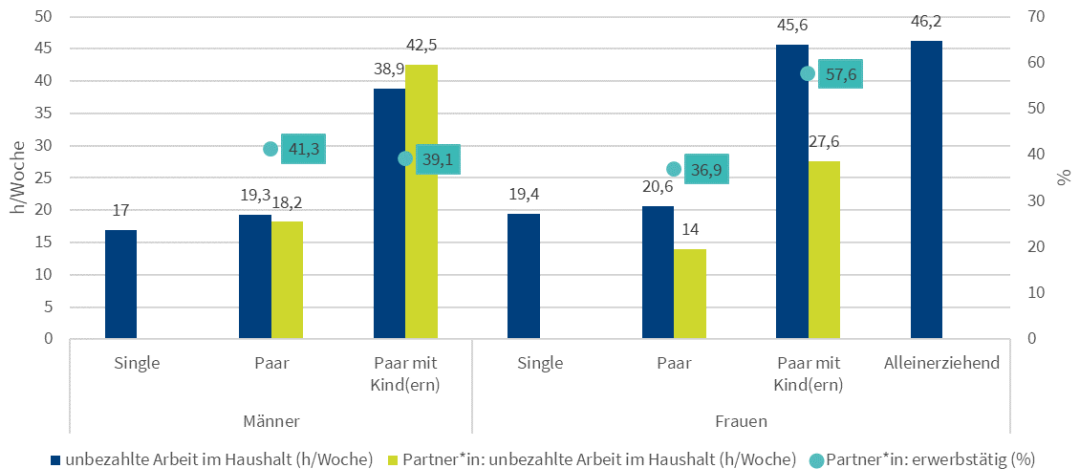
[42] SGB-II-Hilfequoten für Bedarfsgemeinschaften geben den Anteil von hilfebedürftigen Familien- bzw. Lebensformen, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind (Bedarfsgemeinschaften), an den entsprechenden Familien- bzw. Lebensformen in der Gesamtbevölkerung (angepasst an das Konzept der Bedarfsgemeinschaft des SGB II) an.

für unbezahlte Arbeit der Partner*in sowie der Anteil der erwerbstätigen Partner*innen betrachtet (Abbildung 39).

Die Auswertungen zum durchschnittlichen Aufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt illustrieren, dass sich der Zeitaufwand bei Männern und Frauen kaum unterscheidet, sofern sie in einem Haushalt ohne minderjährige Kinder leben. Männer geben im Schnitt einen Aufwand von 17 Stunden pro Woche an, wenn sie allein leben, und 19 Stunden pro Woche, wenn sie in einer Partnerschaft leben; bei den Frauen sind es 19 bzw. 21 Stunden pro Woche. Der Aufwand liegt deutlich höher bei den Männern und Frauen mit minderjährigen Kindern im Haushalt. Die Frauen berichten im Schnitt von einem Umfang von rund 46 Stunden pro Woche, die Männer mit Partnerin und Kindern liegen im Schnitt etwa 7 Stunden darunter. In weiteren Auswertungen für Personen mit Partner*in und mindestens einem minderjährigen Kind im Haushalt lässt sich der berichtete Zeitaufwand nach Alter des jüngsten Kindes differenzieren (ohne Darstellung). Hier berichten die Frauen mit einem jüngsten Kind unter 6 Jahren von rund 49 Stunden pro Woche für unbezahlte Arbeit im Haushalt. Wenn das jüngste Kind zwischen 6 und 12 Jahre alt ist, dann geben sie im Schnitt 46 Stunden pro Woche an und 33 Stunden pro Woche, wenn es älter als 12 ist. Die Männer mit minderjährigen Kindern im Haushalt berichten im Schnitt von 29 Stunden pro Woche unbezahlter Arbeit im Haushalt, wenn das jüngste Kind unter 6 Jahre alt ist und 37 bzw. 35 Stunden pro Woche, wenn das jüngste Kind zwischen 6 und 12 Jahren alt ist bzw. 13 Jahre und älter.

Abbildung 39: Eigener Zeitaufwand und Zeitaufwand der Partner*in für unbezahlte Arbeit im Haushalt sowie Erwerbstätigkeit der Partner*in –Werte ohne Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“ der durch TaAM geförderten Personen)

Mittelwerte/Anteile Prozent (je nach Skala)



Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

Für die Personen mit Partner*in im Haushalt zeigt sich, dass die Partner*innen der Männer in der Gruppe der gemachten Kontrollpersonen nach den Angaben der Befragten etwa ähnlich viel unbezahlte Arbeit im Haushalt leisten wie die Befragten selbst. Zum Beispiel übernehmen die Partner*innen von Männern mit Kindern im Schnitt rund 42 Stunden pro Woche an unbezahlter Arbeit (im Vergleich zu 39 Stunden der befragten Männer). Bei den Frauen übernehmen die

Partner*innen dagegen im Schnitt deutlich weniger: Die Partner*innen der befragten Frauen in Paarhaushalten übernehmen Tätigkeiten im Umfang von rund 14 Stunden pro Woche, die Partner*innen der Frauen in Paarhaushalten mit Kindern rund 27 Stunden pro Woche. Dabei haben insbesondere die Frauen in Paarhaushalten mit Kindern zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil erwerbstätige Partner*innen. Der Anteil liegt hier bei fast 60 Prozent.

Insgesamt gibt es auch in der Gruppe der langzeitleistungsbeziehenden Personen die aus der Literatur bekannten Unterschiede im Aufwand für unbezahlte Arbeit nach Haushaltskontext, die insbesondere dann mit deutlichen Geschlechterunterschieden einhergehen, sobald Kinder im Haushalt sind (z.B. Samtleben 2019; Schäper et al. 2023). Dabei ist auch die Diskrepanz des Zeitaufwands für unbezahlte Arbeit innerhalb der Haushalte ausgeprägter, in denen minderjährige Kinder im Haushalt leben. Insbesondere die langzeitleistungsbeziehenden Frauen leisten mehr unbezahlte Arbeit im Haushalt als ihre Partner*innen während die langzeitleistungsbeziehenden Männer mit Partner*in und Kind(ern) weniger bzw. mit Partner*in ohne Kinder etwa gleichviel unbezahlte Arbeit im Haushalt übernehmen. Gerade bei den Paaren mit Kindern spielt hier mitunter eine Rolle, dass ein größerer Anteil der Partner*innen der langzeitleistungsbeziehenden Frauen erwerbstätig ist.

6.4.2 Teilnahmeeffekte auf den Zeitaufwand für unbezahlte Arbeit

Die folgenden Analysen untersuchen die Teilnahmeeffekte von geförderter Beschäftigung auf die zeitliche Belastung der geförderten Personen, für die neben der Erwerbstätigkeit eben auch der Umfang unbezahlter Arbeit im Haushalt eine Rolle spielt. Aufgrund der relativ kleinen Fallzahlen in den Teilgruppen für Paarhaushalte mit und ohne Kinder werden gewichtete Regressionsanalysen anstelle von teilgruppenspezifischen Analysen mit Propensity-Score-Matching geschätzt, wofür in den kleinen Subgruppen die Fallzahlen der Ausprägungen wichtiger Kontrollvariablen zu gering waren. In den Regressionen ist die Kontrollgruppe mit den in den Analysen für alle Männer und Frauen geschätzten matching-Gewichten[43] gewichtet. Dies ermöglicht, alle einbezogenen beobachtbaren Merkmale der Kontrollgruppe an die Verteilung der Treatmentgruppe anzugleichen, sodass die im Folgenden geschätzten Unterschiede in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe als kausal interpretiert werden können. Für das statistische Matching-Verfahren wurde der Radius-Calliper-Algorithmus verwendet (zur Analysemethode vgl. auch Abschnitt 5.1 sowie Anhang 10.5.6). Da in den Analysen auch die Angaben zu unbezahlter Arbeit und Erwerbstätigkeit der Partner*innen relevant sind, wurden Personen in Paarhaushalten ausgeschlossen, die keine Angaben zu Partner*in gemacht haben.

Die Befunde in Tabelle 36 zeigen, dass die Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung für Männer und Frauen mit Veränderungen des Zeitaufwandes für Erwerbstätigkeit und unbezahlte Arbeit im Haushalt einhergeht. Mit Blick auf den Umfang der unbezahlten Arbeit im Haushalt ist zunächst festzustellen, dass über alle betrachteten Haushaltskontexte die geförderten Männer und Frauen signifikant weniger unbezahlte Arbeit machen als die Kontrollgruppe. Während

[43] Das matching-Gewicht einer Kontrollperson spiegelt (vereinfacht dargestellt) die relative Häufigkeit, mit der sie Mitgliedern der Teilnehmendengruppe zugeordnet wurde, wieder. Zunächst wird für jeden Teilnehmenden der Kehrwert der Anzahl der ihm oder ihr zugeordneten Kontrollpersonen gebildet. Das matching-Gewicht einer jeweiligen Kontrollperson berechnet sich dann proportional zur Summe dieser Kehrwerte über alle Teilnehmenden, der die betreffende Kontrollperson zugeordnet wurde.

alleinlebende geförderte Männer und Frauen oder Geförderte in Paarhaushalten ohne Kinder rund zwei bis drei Stunden pro Woche weniger mit unbezahlter Arbeit verbringen, sind es bei geförderten Frauen mit minderjährigen Kindern im Haushalt rund sieben Stunden pro Woche weniger, bei den geförderten Männern mit minderjährigen Kindern im Haushalt gar rund neun Stunden pro Woche weniger.

Der Aufwand für unbezahlte Arbeit im Haushalt und das Mehr an Zeit für Erwerbsarbeit stehen aufgrund restringierter individueller Zeitbudgets in einem wechselseitigen Zusammenhang: Die Erwerbsaufnahme erfordert einerseits Veränderungen im Zeitaufwand für Hausarbeit, Besorgungen, Pflege und Betreuung, andererseits beschränken die Anforderungen zu Hause den möglichen Umfang der Erwerbstätigkeit. Die vorliegenden Befunde illustrieren, dass die Reallokation des individuellen Zeitaufwands bei Aufnahme der geförderten Beschäftigung insgesamt kein Nullsummenspiel ist, sondern mit einem Mehr an (unbezahlter plus bezahlter) Arbeit einhergeht. Die Summe unbezahlter und bezahlter Arbeit ist bei den geförderten Frauen mit minderjährigen Kindern im Haushalt aufgrund von Teilzeit in Erwerbstätigkeit rund 9 Stunden pro Woche größer als in der Kontrollgruppe, bei Männern mit Kindern im Haushalt etwa 13 Stunden pro Woche größer, bei Männern ohne Kinder im Haushalt rund 20 Stunden pro Woche größer. Dies kann als substanzielle Veränderung des Alltags und der nicht arbeitsgebundenen verfügbaren Zeit für die geförderten Männer und Frauen bewertet werden, wobei sich Männer und Frauen in der Zusammensetzung aus bezahlter und unbezahlter Arbeit unterscheiden (vgl. auch Peukert 2019), wie etwa auch in Abschnitt 4.1 zu Unterschieden im Stundenumfang der geförderten Beschäftigungen zwischen Männern und Frauen ersichtlich. Dennoch besteht eine höhere Gesamtbelastung in der Teilgruppe der geförderten Frauen mit minderjährigen Kindern im Haushalt, wenn man auf das höhere Grundniveau blickt, das sie im Vergleich zu den Männern an unbezahlter Arbeit im Haushalt leisten (Abschnitt 6.4.1). In der Summe haben geförderte Frauen in Paarhaushalten mit mindestes einem minderjährigen Kind trotz der Reduktion der unbezahlten Arbeit zu Hause im Schnitt eine zusätzliche „Vollzeitstelle“ von rund 39 Stunden pro Woche, in der sie sich um den Haushalt kümmern, Erledigungen machen und Betreuungsarbeit leisten. Bei den geförderten Männern mit Kindern im Haushalt ist es zu Hause eine zusätzliche „substantielle Teilzeitstelle“ von im Schnitt rund 30 Stunden pro Woche. Die Zahlen für die Paarhaushalte spiegeln auch hier die weit verbreitete geschlechtsspezifische Zeitaufteilung der unbezahlten Haus- und Sorgearbeit wider.

Tabelle 36: Teilnahmewirkungen auf Dimensionen der familiären Arbeitsteilung für durch TaAM geförderte Männer und Frauen, nach Haushaltskontext

	Männer			Frauen			
	Single n = 3899	Paar n = 581	Paar mit Kind(ern) n = 409	Single n = 1626	Paar n = 414	Paar mit Kind(ern) n = 401	Allein-erziehend n = 892
Umfang unbezahlte Arbeit zu Hause (h/Woche)	-2,34 ***	-2,03 **	-9,02 **	-2,64 ***	-2,58 *	-7,15***	-6,90 ***
Umfang Erwerbsarbeit (h/Woche)	21,45 ***	24,44 ***	22,42 ***	19,95 ***	18,98 ***	16,92 ***	15,53 ***
Partner*in: Umfang unbezahlte Arbeit zu Hause (h/Woche)		2,40 *	-0,95		-1,30	-0,16	
Partner*in: Umfang Erwerbsarbeit (h/Woche)		2,95 **	2,08		6,35 ***	-2,24	
Partner*in: Erwerbstätigkeit (%)		6,59	5,77		17,00***	-0,13	

Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB

Dabei kann auch vermutet werden, dass bei geförderten Personen in Paarhaushalten die Veränderungen zum Teil durch die Partner*innen aufgefangen werden. Dies zeigt sich in den Ergebnissen jedoch nur teilweise. Nur bei den geförderten Männern in Paarhaushalten ohne Kinder übernehmen die Partner*innen signifikant mehr an unbezahlter Arbeit im Haushalt im Vergleich zur Kontrollgruppe. Bei Männern in Paarhaushalten mit Kindern ergibt sich mitunter keine signifikante Veränderung, weil die Partner*innen hier schon generell unbezahlte Arbeit in einem hohen Umfang leisten. Bei den geförderten Frauen in Paarhaushalten mit und ohne Kinder zeigen sich keine signifikanten Effekte mit Blick auf die unbezahlte Arbeit der Partner. Hier findet also kein zeitlicher Ausgleich statt, was in anderen Studien jedoch als eine Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit von Frauen thematisiert wurde (z.B. Müller/Samtleben 2022). Interessant ist, dass es bei den Partner*innen der geförderten Männer und Frauen in Paarhaushalten ohne Kinder zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit kommt, bei den Partner*innen der geförderten Frauen ist dies besonders deutlich. Hier legen die Analysen zum Anteil erwerbstätiger Partner*innen nahe, dass dies auch durch eine Erwerbsaufnahme der Partner*innen und nicht (allein) durch eine Ausweitung des bisherigen Erwerbsumfangs zustande kommt. Mögliche Erklärungen sind, dass die Erwerbsaufnahme von Frauen verstärkt die Männer zur Erwerbstätigkeit motiviert, um die Veränderungen in den ökonomischen Machtverhältnissen in der Partnerschaft zu stabilisieren und den Rollenerwartungen als Haushaltsversorger gerecht zu werden (z.B. Ott 1989, Klaus/Steinbach 2002).[44]

[44] Dabei kann der Haushaltskontext selbst durch die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung beeinflusst sein. Deskriptive Analysen (ohne Darstellung) zeigen, dass das Stichprobenmerkmal zum Haushaltstyp und der in der Befragung berichtete Haushaltstyp bei rund 10 Prozent der befragten Personen nicht übereinstimmen, dabei bei Personen in Paarhaushalten ohne Kinder überproportional häufig. Ein Grund hierfür kann sein, dass in der Befragung erwerbstätige Partner*innen im Haushalt berichtet werden, die nicht als Mitglied der Bedarfsgemeinschaft registriert sind. Da die Abweichung zwischen Stichprobenmerkmal und Angaben aus der Befragung jedoch bei Treatment- und Kontrollgruppe ähnlich sind, dürfte dies die in Tabelle 36 dargestellten Schätzergebnisse nicht beeinflussen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die geförderten Personen im Arbeitsumfeld neue erwerbstätige Partner*innen finden, hier die geförderten Frauen eher als die Männer. Auch dieser Grund dürfte eine geringere Rolle spielen als die Ausweitung des Erwerbsumfangs der Partner*innen im Haushalt, da weiterführende

6.4.3 Teilnahmeeffekte auf das Wohlbefinden

Im Weiteren geht es um die Maßnahmeeffekte für Männer und Frauen in unterschiedlichen Haushaltskontexten auf ausgewählte Faktoren des Wohlbefindens. Im ersten Schritt wird in getrennten Analysen nach Haushaltskontext untersucht, wie zufrieden die geförderten Personen im Vergleich zur Kontrollgruppe generell mit ihrem Leben sind und ob sie eine gute allgemeine und psychische Gesundheit und hohe Vitalität berichten (Tabelle 37). Im zweiten Schritt wird in Mediationsanalysen geprüft, ob und in welchem Umfang die Maßnahmeeffekte auf das Wohlbefinden auch durch die Veränderungen im Aufwand für unbezahlte Arbeit vermittelt werden. Grundlegend ist dabei die Annahme, dass das psychische Wohlbefinden der geförderten Personen über mehrere Kanäle profitiert, zum einen durch die erfüllten manifesten und latenten Funktionen von Arbeit (Jahoda 1983), zum anderen über einen Rückgang der unbezahlten Arbeit im Haushalt, die in Austauschtheorien – mitunter vereinfachend – als Belastung und weniger attraktiv als Erwerbsarbeit beschrieben wird (Hiller 1984). Die Analysen in diesem Kapitel basieren wie bereits im vorigen Kapitel auf Regressionsanalysen mit gewichteten Werten für die Kontrollgruppe.

Tabelle 37: Teilnahmewirkungen auf das Wohlbefinden für durch TaAM geförderte Männer und Frauen, nach Haushaltskontext

	Männer				Frauen		
	Single n = 3899	Paar n = 581	Paar mit Kind(ern) n = 418	Single n = 1626	Paar n = 412	Paar mit Kind(ern) n = 401	Alleinerziehend n = 892
Lebenszufriedenheit (0-10)	1,17 ***	1,05 ***	0,76 ***	1,10 ***	0,68 ***	1,01 ***	0,60 ***
Gute subjektive psychische Gesundheit (%)	10,80 ***	11,12 **	7,00	13,60 ***	5,65	0,67	9,20 **
Hohe Vitalität (%)	13,60 ***	23,77 ***	12,53 **	6,20 **	14,11 **	10,70 **	4,80
Gute subjektive allgemeine Gesundheit (%)	12,50 ***	10,68 **	11,93 **	9,40 **	10,37 **	8,20	5,30

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021); eigene Berechnungen. © IAB
Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau.

Die Analysen zu den Teilnahmeeffekten auf die generelle Lebenszufriedenheit zeigen, dass alle hier betrachteten Subgruppen von der Maßnahmeteilnahme profitieren. Der Anstieg der Lebenszufriedenheit der geförderten Personen im Vergleich zur Kontrollgruppe ist stärker, wenn die Geförderten allein leben. Es zeigt sich für Männer und Frauen in vergleichbaren Haushaltskontexten nicht durchgängig, dass Männer mehr von der Förderung profitieren. Die in Kapitel 5 aufgezeigten Unterschiede in den Fördereffekten auf die Lebenszufriedenheit nach Geschlecht (Abschnitt 5.1.5) können also zum Teil durch die Unterschiede, in welchem Umfang langzeitleistungsbeziehende Männer und Frauen allein leben oder alleinerziehend sind, erklärt werden.

Analysen (ohne Darstellung) für die Subgruppe von Personen, die zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung und zum Befragungszeitpunkt in einem unveränderten Haushaltstyp leben, zeigen, dass hier die Effekte auf Erwerbsumfang und Erwerbstätigkeit der Partner nur geringfügig geringer sind als die in Tabelle 36 dargestellten Befunden.

Mit Blick auf die weiteren Indikatoren zur subjektiven allgemeinen und psychischen Gesundheit und Vitalität zeigen sich vor allem deutliche positive Teilnahmeeffekte bei den geförderten Männern. Dabei ergeben die Befunde jedoch kein einheitliches Bild, welche Teilgruppen nach Haushaltskontext vermehrt profitieren. Während die Wahrscheinlichkeit einer hohen Vitalität und guten subjektiven allgemeinen Gesundheit bei Männern in Paarhaushalten (mit und ohne Kinder) durch die Maßnahme signifikant steigt, zeigt sich bei den geförderten Männern in Paarhaushalten mit Kindern weiter kein signifikanter Effekt auf eine gute subjektive psychische Gesundheit. Bei den geförderten Frauen sehen wir sehr deutliche positive Effekte auf die allgemeine Gesundheit und Vitalität, wenn sie alleine oder in Paarhaushalten ohne Kinder leben. Bei den Frauen in Paarhaushalten mit Kindern zeigen sich positive Effekte nur auf die Vitalität, bei der Gruppe der Alleinerziehenden nur auf die psychische Gesundheit.

Zusammengenommen ergibt sich das Bild, dass die TaAM-Förderung das Wohlbefinden von Frauen mit Kindern nicht in allen Facetten steigert. Zwar profitieren sie mit Blick auf die Lebenszufriedenheit, jedoch nicht ebenso deutlich mit Blick auf ihre subjektive psychische und allgemeine Gesundheit sowie Vitalität. Dies ist ein Hinweis, dass die positiven Wirkungen der Teilnahme auf das Wohlbefinden bei Frauen mit Kindern durch die Doppelbelastung von Arbeit und Familie reduziert werden. Dass die positiven Effekte der Maßnahmenteilnahme angesichts der vielschichtigen Anforderungen von geförderter Erwerbstätigkeit und Familie eingeschränkt sind, mag auch damit zusammenhängen, dass die Förderung in die Zeit der Covid-19 Pandemie fällt, in der Mütter wie auch Väter ihre zeitlichen Aufwände für Kinderbetreuung erhöhten, Mütter aber aufgrund des höheren Ausgangsniveaus insgesamt die höchsten Zeitaufwände für Kinderbetreuung in dieser Zeit aufwiesen (Kreyenfeld/ Zinn 2021).

Die weiteren Mediationsanalysen für die Männer und Frauen in verschiedenen Haushaltskontexten zeigen generell, dass der beobachtete Rückgang der unbezahlten Arbeit im Haushalt durch die Förderung nicht bzw. nur marginale Anteile der positiven Teilnahmeeffekte auf die allgemeine Lebenszufriedenheit und die ausgewählten Gesundheitsindikatoren erklärt. Die in im Anhang 10.5.8 dargestellten Mediationsanalysen verweisen darauf, dass der durch die geringere Stundenzahl an unbezahlter Arbeit erklärte Anteil des Effektes der Maßnahmeteilnahme zwischen 1 und 9 Prozent liegt. Eine Ausnahme sind mit Einschränkungen die geförderten alleinerziehenden Frauen. Hier sehen wir, dass zu höheren Anteilen im positiven Teilnahmeeffekt auf die Lebenszufriedenheit und psychische Gesundheit auch positive Effekte der reduzierten Arbeit im Haushalt enthalten sind.

Beim Gros der betrachteten Subgruppen legen die Befunde der Mediationsanalysen die Interpretation nahe, dass die positiven Teilnahmeeffekte vorrangig darauf zurückzuführen sind, dass die geförderte Beschäftigung wesentliche manifeste und latente Bedürfnisse der Teilnehmenden erfüllt, die unabhängig von der Reduktion an den weniger attraktiven Aufgaben in unbezahlter Arbeit bestehen. Dies bedeutet nicht zugleich, dass ein hoher Umfang unbezahlter Arbeit im Haushalt kein Belastungsfaktor ist. Die Regressionsanalysen, auf denen die Mediationsanalysen basieren, zeigen insbesondere für die Frauen deutlich, dass die befragten Personen mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine gute Gesundheit und hohe Vitalität berichten, je mehr unbezahlte Arbeit sie übernehmen. Für die Lebenszufriedenheit zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge. Ob mittelfristig die Stabilität der geförderten Beschäftigung oder der Übergang in eine andere Beschäftigung gefährdet wird, wenn hohe Anforderung im

Erwerbsleben und im Haushalt über längere Zeit belastend sind, werden weiterführende Analysen mit weiteren Längsschnittdaten zu Veränderungen im Haushalt zeigen.

Auch in den qualitativen Interviews beschrieben die meisten interviewten Elternteile minderjähriger Kinder, vor allem Alleinerziehende, ein Spannungsfeld zwischen Beruf und Kinderbetreuung. Um die Vereinbarkeit zu verbessern, arbeiteten viele in Teilzeit und begrüßten unterstützende Vorgesetzte. Trotz der Mehrbelastung durch die geförderte Beschäftigung berichteten sie von gesteigerter Lebenszufriedenheit.

Vor allem für Alleinerziehende stellte das Nachgehen einer Beschäftigung neben der Kinderbetreuung einen teils erheblichen organisatorischen Aufwand und regelrechten „Spagat" dar. So empfand auch Frau Schulze die neue Situation als deutlich stressiger. Auf die neue Beschäftigung verzichten wollte sie deshalb jedoch nicht, da sie damit eine größere Lebenszufriedenheit verband:

> Gut, ist natürlich jetzt stressiger geworden. Weil, ich fahr ja direkt, also von zu Hause in die Schule, von der Schule zur Arbeit, von der Arbeit wieder in die Schule und von der Schule wieder nach Hause. Das ist natürlich dann schon stressiger jetzt. Man hat natürlich wesentlich weniger Zeit. […] Für einen selber. […] Aber ansonsten … man fühlt sich einfach besser.

Dennoch sahen alle qualitativ interviewten Eltern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als gegeben und von der Betriebsseite unterstützt an. Mit einer Ausnahme arbeiteten sie alle in Teilzeit. Frau Hoffmann lobte ihren Arbeitgeber:

> Dadurch, dass ich ja nur 35 Stunden habe, passt das perfekt. Und wenn jetzt wirklich etwas ist, also mein Arbeitgeber ist da wirklich sehr kulant, wenn es um die Familie geht. Und das ist halt auch mit, sage ich einmal, ein großer Grund, weshalb ich da bleiben möchte, weil das hat man ja echt selten.

6.5 Zwischenfazit

Insgesamt hat die Auswertung der Wellen 1 und 2 der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe" gezeigt, dass die geförderte Beschäftigung im Rahmen der Maßnahmen „Eingliederung für Langzeitarbeitslose" und „Teilhabe am Arbeitsmarkt" signifikant positive Effekte auf verschiedene Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten hat. Insbesondere zeigen sich positive Wirkungen auf die Teilbereiche Selbstvertrauen, Kontrollüberzeugungen und Leistungsmotivation, die als motivationale und psychische Faktoren umschrieben werden können. Gleichzeitig konnten keine Effekte auf das Sozialkapital der Geförderten und ihre sozialen Kompetenzen gefunden werden. Diese Ergebnisse beziehen sich auf einen Zeitraum ca. zwei Jahre nach Förderbeginn.

Um zu bewerten, wie die dargestellten quantitativen Wirkeffekte zu interpretieren sind, liefern die Ergebnisse der qualitativen Interviews wichtige Hinweise. Besonders im Bereich Selbstwirksamkeit wird dies deutlich: Die interviewten Geförderten beschrieben sich selbst während der Arbeitslosigkeit als wenig selbstbewusst und berichten von mangelndem Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten. Der Übergang in geförderte Beschäftigung wird bereits aufgrund des

Statuswechsels von arbeitslos zu erwerbstätig als förderlich für das Selbstbewusstsein eingeschätzt. Wie in den quantitativen Analysen gezeigt, geht mit der Teilnahme auch eine Steigerung der Kontrollüberzeugung einher, das bedeutet, dass Geförderte das Gefühl bekommen ihr Leben wieder selbst in der Hand zu haben. Außerdem nehmen sie, laut der qualitativen Interviews, eine Anerkennung ihrer Fähigkeiten durch die Arbeitgeber wahr. Auch die Gelegenheit während der Förderung Qualifikationen aufzufrischen, zusätzliche Kompetenzen zu entwickeln und relevante Berufserfahrung sammeln zu können trägt dazu bei, dass Teilnehmende ihre zukünftigen Beschäftigungschancen optimistischer einschätzen. Teilweise wird auch proaktiv auf eine Übernahmeperspektive hingearbeitet oder die zusätzliche Berufserfahrung sowie das gewonnene Selbstbewusstsein für externe Bewerbungen genutzt. In diesen Zusammenhang fügt sich auch das Ergebnis ein, dass gefördert Beschäftigte verglichen mit der Kontrollgruppe eine höhere Leistungsmotivation zeigen. Bezogen auf die hier konkret verwendete Operationalisierung heißt das, dass diese Teilnehmenden durch die Förderung weniger Angst vor Misserfolg haben, was sich wiederum positiv auf ihre künftigen Arbeitsmarktchancen auswirken könnte.

Andererseits wird in der qualitativen Befragung auch deutlich, dass manche Geförderte ihre Erfahrungen aus der geförderten Beschäftigung nicht positiv für sich umsetzen können und resigniert oder enttäuscht auf ein vorzeitiges Förderende reagieren bzw. sich nicht hinreichend anerkannt fühlen, wenn es nicht zur Übernahme kommt.

Mit Blick auf die Auswirkungen der Förderung auf das Sozialkapital der Teilnehmenden ergibt die Zusammenschau der Ergebnisse dieses Kapitels ein eher heterogenes Bild. Die Resultate der quantitativen Analysen zeigen keinen Effekt der Maßnahmen auf das Sozialkapital der Geförderten. Einschränkend muss hier berücksichtigt werden, dass die verwendete Operationalisierung sehr spezifisch ausfällt, indem abgefragt wird, ob eine Person jemanden mit (Fach-)Hochschulabschluss in der Familie oder im Freundes- und Bekanntenkreis hat. Es bleibt unklar, inwieweit ein hochgebildeter Netzwerkpartner den Geförderten tatsächlich arbeitsmarktrelevantes Sozialkapital zur Verfügung stellt. Als aufschlussreich erweisen sich die Auswertungen der qualitativen Interviews, da diese eine etwas differenziertere Betrachtung ermöglichen. So wurde berichtet, dass der im Rahmen der geförderten Beschäftigung gewonnene Kolleg*innenkreis wichtige Impulse für die künftige Arbeitsmarktintegration der Geförderten geben konnte. So profitieren Maßnahmeteilnehmende von neuen beruflichen Kontakten beispielsweise in Form von Hinweisen auf Stellenausschreibungen. Wie in Kapitel 5 dargestellt, konnten die Geförderten am Arbeitsplatz neue Sozialkontakte knüpfen, allerdings ergaben sich daraus selten Hilfestellungen für eine (spätere) Arbeitssuche und nur bei wenigen Interviewten wurden die Kolleg*innen auch zu privaten Freund*innen.

Hinsichtlich der sozialen Kompetenz, die als Konfliktfähigkeit operationalisiert wurde, konnte in den quantitativen Analysen kein Effekt der Förderung gezeigt werden. Gleichzeitig sind Konflikte am Arbeitsplatz, den Ergebnissen aus Kapitel 3 zufolge, aber ein wichtiger Grund für vorzeitige Maßnahmeaustritte. In der Zusammenschau entsteht damit der Eindruck, dass Geförderte sich selbst zwar ein durchaus beträchtliches Ausmaß an Konfliktfähigkeit attestieren, diese Fähigkeit aber entweder schlicht überschätzt wird oder in der Realität des Förderbetriebs nicht zielführend eingesetzt werden kann.

Für zwei der fünf Indikatoren konnte auch untersucht werden, inwieweit sich die Teilnahmewirkungen in der kurzen und mittleren Frist verändern. Hier zeigen sich bei den Indikatoren Selbstvertrauen und Sozialkapital keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Befragungszeitpunkten, also innerhalb von etwas mehr als einem Jahr.

Auch die Betrachtung heterogener Wirkeffekte weist nur auf wenige bedeutende Unterschiede zwischen den Teilnehmendengruppen hin. Tendenziell profitieren Geförderte mit Vorerkrankungen, Ältere und in Singlehaushalten lebende stärker von der Förderung. Dies ist insofern zu begrüßen, da insbesondere Vorerkrankte und Ältere als am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen gelten und die geförderte Beschäftigung einen wichtigen Beitrag leistet, um deren Beschäftigungsfähigkeit und damit auch ihre Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Des Weiteren kann auch unter Bezugnahme der Ergebnisse aus Kapitel 5 gefolgert werden, dass die individuelle Gesundheit der Geförderten zum einen eine wichtige Einflussgröße darstellt und das Ausmaß der Wirkungen auf verschiedene Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit wie auch der sozialen Teilhabe beeinflusst. Zum anderen erhöht die Teilnahme an der Förderung die Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit.

Heterogenitätsanalysen mit Blick auf das Coaching (Kapitel 4.3.2) zeigen zudem, dass ein höheres empfundenes Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin auch zu höheren positiven Förderwirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit führt. Konkret verbessert ein höheres empfundene Vertrauen u.a. das Selbstvertrauen (EvL- und TaAM) und die externale Kontrollüberzeugung (TaAM).

In diesem Kapitel stand auch die familiäre Arbeitsteilung (konkret: Zeitaufwand für bezahlte und unbezahlte Arbeit im Haushalt) als Kontextfaktor von Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Die Teilnahme an der geförderten Beschäftigung geht sowohl für Männer und Frauen mit Verschiebungen im Zeitaufwand einher. Die Beschäftigungsaufnahme geht Hand in Hand mit einem verringerten Zeitaufwand für die unbezahlte Arbeit im Haushalt. Die Reduktion ist bei Geförderten mit mindestens einem minderjährigen Kind im Haushalt zwar besonders groß, dies ist jedoch der Personenkreis, der in der Befragung generell von einem hohen Umfang von Stunden für unbezahlte Arbeit pro Woche berichtet. Da Frauen mit Kindern im Schnitt deutlich mehr unbezahlte Arbeit leisten, bestehen auch neben der geförderten Beschäftigung eine größere Zusatzbelastung der Frauen – zumal die Partner*innen der geförderten Personen generell eine geringe Dynamik im Zeitaufwand für unbezahlte Arbeit bei Aufnahme der geförderten Beschäftigung zeigen. Die damit einhergehenden Belastungen betreffen zwar nur einen Teil der geförderten Personen in den Beschäftigungsmaßnahmen insgesamt, der relativ kleinere Teil lebt mit minderjährigen Kindern im Haushalt, aber auch hier die Frauen häufiger als die Männer. In den Analysen zum Wohlbefinden der geförderten Personen zeigt sich dennoch, dass sowohl in TaAM geförderte Männer und Frauen von der Förderung profitieren, wenn auch Personen ohne Kinder etwas mehr als jene mit Kindern. Dabei ist zu beachten, dass die Gruppe der Geförderten ein mitunter selektiver Personenkreis ist, die für die Erwerbsaufnahme gelingende Arrangements auch zu Hause gefunden haben.

Wie geförderte Elternteile diese Doppelbelastung subjektiv bewerten, wird in den qualitativen Interviews deutlich. Hier wurde berichtet, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf grundsätzlich gegeben sei. Auch die Arbeitgeber wurden in dieser Hinsicht als unterstützend wahrgenommen. Allerdings ist hier zu beachten, dass annährend alle befragten Elternteile einer

geförderten Teilzeitbeschäftigung nachgehen und dies als Strategie zur Vermeidung von Vereinbarkeitskonflikten dienen kann. Insbesondere Alleinerziehende berichten, dass die Aufnahme der geförderten Beschäftigung mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand verbunden ist und sie weniger Zeit für sich selbst zur Verfügung haben.

Für die vorliegenden Analysen gilt außerdem die Einschränkung, dass bislang keine Aussagen über die langfristigen Wirkungen der Maßnahmen insbesondere auch nach dem Ende der Förderungen getroffen werden können. Die Schlüsse aus den qualitativen Interviews deuten aber bereits darauf hin, dass das Förderende eine sehr kritische Phase darstellt.

Für die Politik und Weiterentwicklung der Maßnahmen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: Insgesamt zeigt sich, dass die Förderung mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden ein Erfolg ist und die politisch intendierte Zielsetzung einer Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit in der kurzen Frist erreicht wird. Mit Blick auf den Haushaltskontext bedeuten die Befunde, dass deren Anforderungen bei der Ausgestaltung der geförderten Beschäftigung und dessen Begleitung systematisch zu berücksichtigen, mitzudenken und einzubeziehen sind und somit ein wesentliches Element geschlechtergerechter arbeitsmarktpolitischer Förderung sind. Geförderte Personen mit Kindern sollten angesichts der hohen Anforderungen, die neben der Beschäftigung bestehen, eine Fokusgruppe sein, für die spezielle flankierende Angebote existieren. Dies kann einen Beitrag dazu leisten, dass die geförderten Frauen mit minderjährigen Kindern besser von der Förderung profitieren als bislang. Die oftmals geforderte Förderung und Vermittlung institutioneller Kinderbetreuung ist hier ein wichtiger Baustein, jedoch nicht der einzige. Mit Blick auf die Altersverteilung der Kinder der Geförderten ist Zugang zu Ganztagsschulen und Nachmittagsbetreuung besonders relevant. Darüber hinaus müssen geförderte Personen Hausarbeit und Erledigungen zeitlich in einen neu strukturierten Alltag integrieren – dies betrifft alle Geförderten, jedoch jene mit minderjährigen Kindern in ungleich höheren Umfang.

So sollte das begleitende Coaching die Anforderungen im Haushalt als wichtiges Thema erkennen, systematisch ansprechen und mit den Geförderten reflektieren. Wichtige Aspekte sind, erstens, wie geförderte Personen die Anforderungen im Haushalt im Alltag unterbringen (können), zweitens, ob und wie Partner*innen stärker unterstützten können und drittens, ob und wie sie angesichts des hohen Zeitbedarfs für (bezahlte plus unbezahlte) Arbeit Raum für soziale Aktivitäten und Regeneration finden. Hier sind mitunter zugehende Gesprächsangebote, wenn geförderten Personen nicht von sich aus Themen aus dem „privaten Bereich“ im Coaching adressieren.

Anknüpfend an die Ergebnisse zur Konfliktfähigkeit erscheint es um vorzeitigen Maßnahmeautritten vorzubeugen außerdem notwendig, dass Coach*innen verstärkt an der Schnittstelle zwischen Geförderten und Betrieben unterstützen (Abschnitt 4.3). Da Konflikte am Arbeitsplatz ein wichtiger Grund sind, die Förderung vorzeitig zu verlassen, gelingt es Geförderten offenbar bisher nicht ausreichend selbst auftretende Konflikte zu lösen. Hier könnten Coach*innen in einer vermittelnden Rolle auftreten. Um dies zu gewährleisten, wäre eine aufsuchende Betreuung und Präsenz in den Betrieben notwendig, da somit nicht die zusätzliche Hürde des aktiven Ansprechens der Coach*innen entstünde. Außerdem müssten Coach*innen in die Lage versetzt werden den weiteren Verlauf des Arbeitsverhältnisses

kontinuierlich, auch nach der erfolgreichen Ausräumung eines Konfliktes, zu begleiten, nachzuhaken und bei Bedarf auch wieder vermittelnd tätig werden zu können.

In den qualitativen Interviews konnten – anders als in der quantitativen Befragung – bereits erste Erkenntnisse zum Ende der geförderten Beschäftigung abgeleitet werden. Hierbei zeigt sich, dass für die Geförderten eine Perspektive nach der Förderung höchst relevant ist und unbedingt im Blick behalten werden sollte. Eine adäquate Begleitung bzw. ein Übergangsmanagement ist somit dringend angeraten. Auch im Rahmen des begleitenden Coachings sollte dieses Thema frühzeitig aufgegriffen und reflektiert werden. Somit könnte ein Bewusstsein für die eigenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Perspektiven bei den Geförderten geschaffen werden. Ist dies nicht gegeben, besteht die Gefahr, dass die positiven Wirkungen der Förderung allzu schnell wieder verpuffen, Geförderte zurück in den Leistungsbezug fallen, sich isolieren und neu gewonnene Selbstwirksamkeit, aber auch im Rahmen der Förderung erworbene Qualifikationen und Berufserfahrung ungenutzt bleiben. Sofern beim Förderbetrieb keine Übernahme- oder Weiterbeschäftigungschancen bestehen, sollten die Coach*innen gemeinsam mit den Geförderten an anderweitigen Beschäftigungsperspektiven arbeiten.

7 Wirkung der Förderung auf Beschäftigung und Leistungsbezug

Neben der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Kapitel 6) und – im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auch – der sozialen Teilhabemöglichkeiten der Geförderten (Kapitel 5), zielt der Einsatz der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II zugleich auf die Stärkung der Arbeitsmarktchancen der geförderten Personen.[45] Die Förderung soll die Teilnehmenden also dabei unterstützen, eine ungeförderte Beschäftigung aufnehmen und damit auch über den Zeitraum der vom Jobcenter finanzierten Lohnkostenförderung hinaus einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Eng mit dieser arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung ist das eher fiskalpolitisch motivierte Ziel verbunden, mit Hilfe des Einsatzes von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Überwindung, wenigstens jedoch zur Reduktion der Hilfebedürftigkeit der Geförderten zu leisten.

Die Analyse der Effekte des Instrumenteneinsatzes auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus der Geförderten ist daher zentraler Bestandteil der wissenschaftlichen Evaluation der beiden mit dem Teilhabechancengesetz geschaffenen Instrumente. Wie die Wirkung der Förderung auf die beiden bereits vorgestellten Zieldimensionen – Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe – ist die Wirkung auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus ein zentraler Prüfstein für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg beider Instrumente. Die vorgenommene Analyse setzt auf einen Vergleichsgruppenansatz, vergleicht also die Entwicklung des Beschäftigungs- und des Leistungsbezugsstatus von Geförderten mit der von ähnlichen Leistungsberechtigten, die im gleichen Zeitraum nicht mit einer der beiden Instrumente gefördert wurden. Dabei stützt sich die Analyse auf Prozessdaten der Statistik der

[45] Dieses Kapitel wurde von Zein Kasrin, Stefan Tübbicke und Joachim Wolff verfasst.

Bundesagentur für Arbeit. Einleitend wird die verwendete Stichprobe beschrieben (Abschnitt 7.1), bevor in Abschnitt 7.2 die vorliegenden Befunde getrennt nach der Wirkung des Instrumenteneinsatzes auf den Beschäftigungsstatus einerseits und den Leistungsbezugsstatus andererseits dargestellt werden. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Fazit (Abschnitt 7.3).

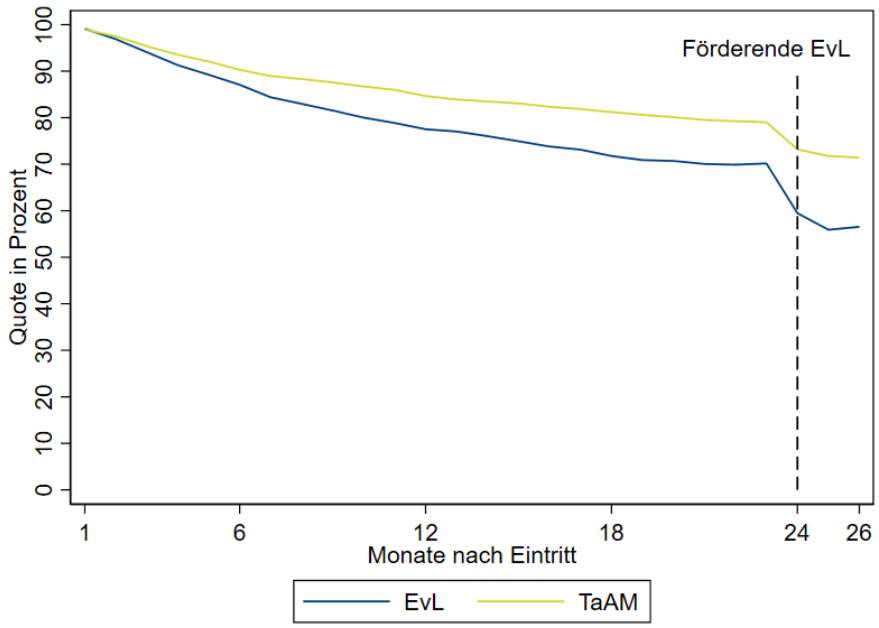
7.1 Stichprobe

Die Analyse beruht auf einer Zugangsstichprobe von Geförderten nach § 16e (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, EvL) beziehungsweise § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt, TaAM) von Mai bis Oktober 2019 sowie einer 30-prozentigen Zufallsstichprobe aller erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen, die am 30. April 2019 nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (die sogenannte potenzielle Vergleichsgruppe). Diese Stichprobe wird unter anderem um Personen bereinigt, die allein aufgrund ihrer vorherigen Teilnahme an den Vorgängerprogrammen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ sowie dem „Bundesprogramm für soziale Teilhabe“ förderberechtigt sind (§ 16i Abs. 10 SGB II).

Die Schätzstichprobe umfasst circa 5.200 EvL-Geförderte, 16.400 TaAM-Geförderte sowie 760.000 potenzielle Vergleichspersonen. Details zur Beobachtungsanzahl der Bruttostichprobe sowie der Schätzstichprobe nach Bereinigung aller Ausschlussgründe können dem Anhang des Berichts entnommen werden (vgl. Abschnitt 10.8). Die drei zentralen Ergebnisvariablen in den folgenden Analysen sind die Quoten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, in regulärer – also ungeförderter sozialversicherungspflichtiger – Beschäftigung sowie die Quoten im SGB-II-Leistungsbezug. Deskriptive Statistiken für die jeweiligen Ergebnisvariablen über die Zeit werden in Abbildung 40 bis Abbildung 42 dargestellt.

Abbildung 40 zeigt die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über die Zeit nach Förderart. Die Quote liegt nahezu bei 100 Prozent im ersten Monaten nach Maßnahmeeintritt und nimmt mit der Zeit ab. Dies ist besonders bei EvL-Geförderten der Fall. Ein Monat vor EvL-Förderende (bzw. nach 23 Monaten) liegt die Quote der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bei EvL-Geförderten noch bei etwa 70 Prozent, mit Auslaufen der Förderung sinkt sie nach 26 Monaten bis auf ungefähr 55 Prozent. Bei TaAM-Geförderten hingegen sind nach 26 Monaten mehr als 70 Prozent der Geförderten weiterhin sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dies spiegelt die hohe Verbleibsquote in der TaAM-Förderung von etwa 69 Prozent nach 26 Monaten wider (Abschnitt 3.4.1).

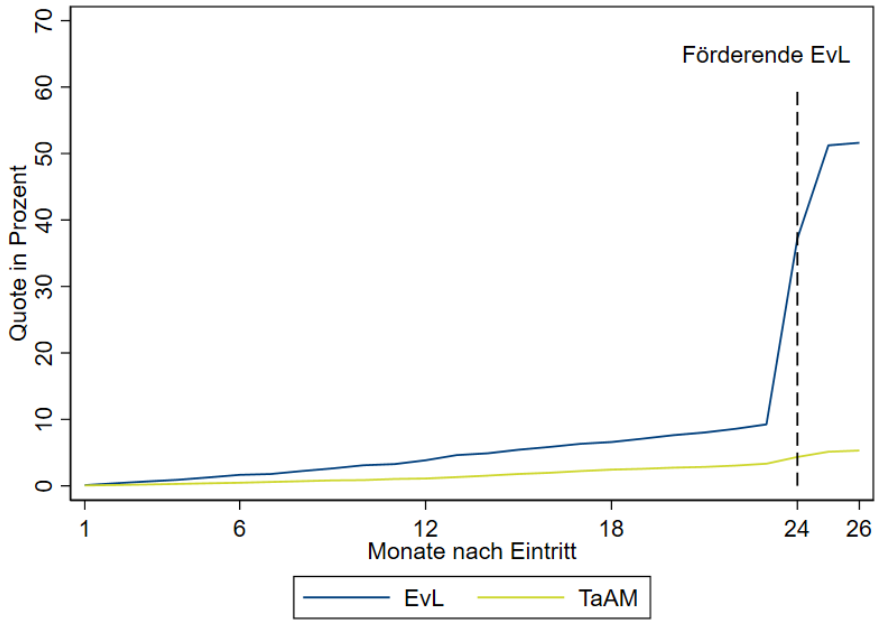
Abbildung 40: Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über die Zeit



Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

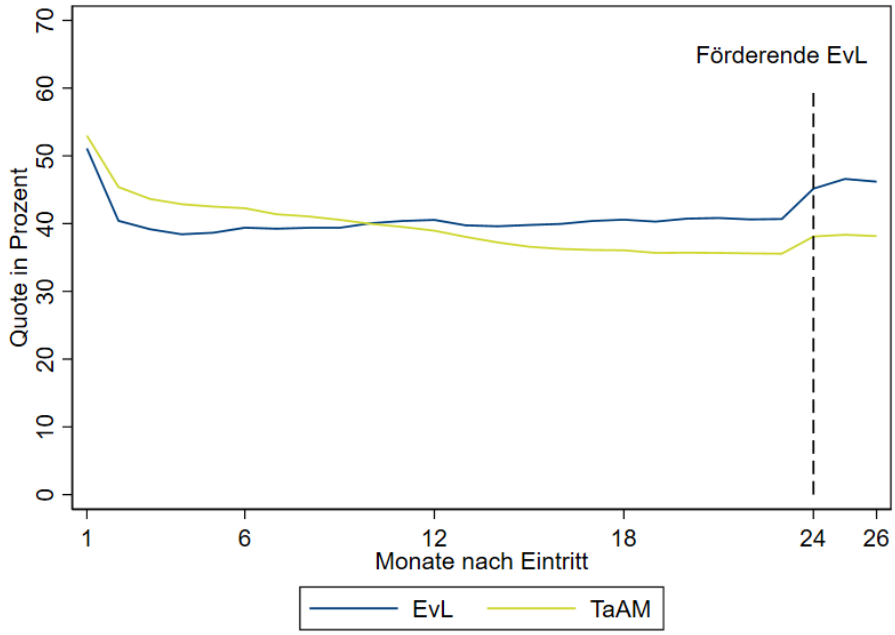
Die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist bis einschließlich 23 Monate – für TaAM-Geförderte auch darüber hinaus – relativ niedrig (vgl. Abbildung 41). Bei TaAM-Geförderten liegt die Quote bis zu 24 Monate nach Fördereintritt bei etwa drei Prozent. Anschließend steigt die Quote bis auf etwa fünf Prozent nach 26 Monaten. Bei EvL-Geförderten zeigt sich ein höherer Anteil an ungeförderten Beschäftigten von etwa zehn Prozent nach 23 Monaten, also etwa einen Monat vor EvL-Förderende. Zwei Monate nach Ende der Förderung steigt die Quote in ungeförderter Beschäftigung auf 51 Prozent.

Abbildung 41: Quote in regulärer Beschäftigung über die Zeit



Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 42: Quote im SGB II Leistungsbezug über die Zeit



Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Bezüglich der Quote im SGB-II-Leistungsbezug zeigt sich, dass durchschnittlich etwa 40 Prozent der EvL-Geförderten über die Förderdauer von 24 Monaten Leistungen nach dem SGB II beziehen (Abbildung 42). Diese Quote steigt auf etwa 46 Prozent nach 26 Monaten. Bei TaAM-Geförderten hingegen nimmt die Leistungsbezugsquote mit der Zeit leicht ab, von durchschnittlich 42

Prozent in den ersten zehn Monaten nach Eintritt in die Förderung bis auf etwa 38 Prozent am Ende des Analysezeitraums.

Über den reinen Arbeitsmarkt- und Leistungsbezugsstatus hinaus ist von Interesse, ob die Geförderten während ihrer Förderung den Betrieb gewechselt haben, da dies als ein Hinweis auf die Match-Qualität zwischen Geförderten und dem jeweiligen Arbeitgeber verstanden werden kann. Der entsprechende Anteil beträgt hier etwa fünf Prozent für EvL- beziehungsweise sieben Prozent für TaAM-Geförderte (Tabelle 38). Ein weiteres Indiz für die Passung zwischen Geförderten und den Einsatzbetrieben und damit auch für das Potenzial von sogenannten Klebeeffekten, ist die Quote der gefördert Beschäftigten, die vom Förderbetrieb in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis übernommen werden. Nach 26 Monaten ist dies bei etwa 37 Prozent der ehemals EvL-Geförderten und bei etwa zwei Prozent der TaAM-Geförderten der Fall (Tabelle 38). Das bedeutet: Von den rund 52 Prozent EvL-Geförderten mit einer regulären Beschäftigung nach 26 Monaten sind etwa 72 Prozent beim selben Arbeitgeber beschäftigt. Dies deutet auf relativ hohe potenzielle Klebeeffekte hin.

Tabelle 38: Beschäftigungsdynamik in Betrieben während und nach der Förderung

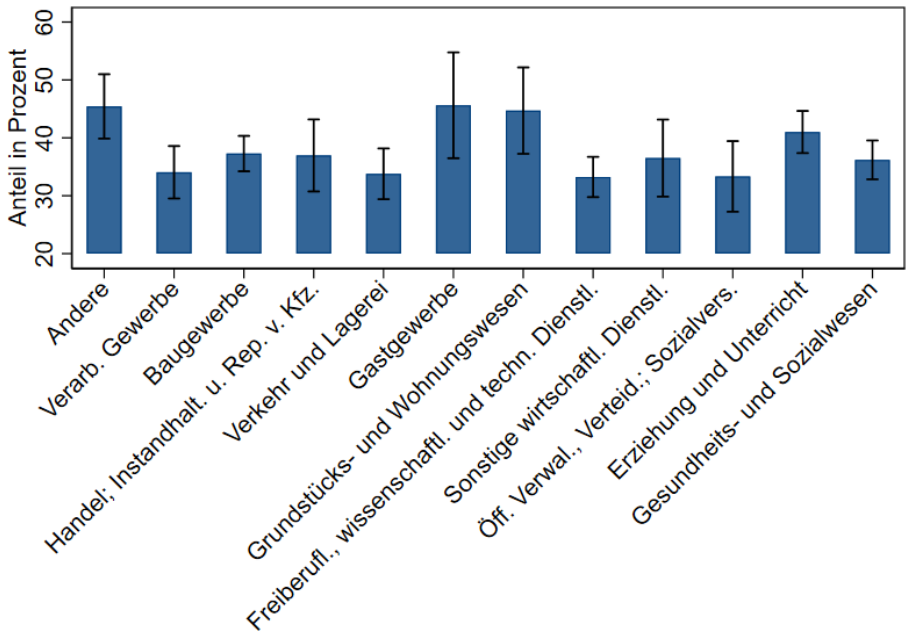
	EvL	TaAM
Anteil Betriebswechsel während Förderung[1]	5,4	7,3
Anteil in regulärer Beschäftigung nach 26 Monaten beim selben Arbeitgeber	37,2	2,2

Anmerkung: Alle Unterschiede in Anteilswerten zwischen den Teilnehmendengruppen sind statistisch signifikant auf dem 5% Signifikanzniveau. 1) Bei EvL innerhalb von 24 Monaten, bei TaAM innerhalb der geplanten Förderdauer, jedoch bis maximal 26 Monate.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Um zu analysieren, ob sich diese potenziellen Klebeeffekte nach dem Sektor des Förderbetriebs – genauer gesagt dem 1-Steller der Wirtschaftsklassifikation WZ08 – unterscheiden, zeigt Abbildung 43 die Anteilswerte ehemals EvL-Geförderter in regulärer Beschäftigung nach 26 Monaten beim selben Arbeitgeber getrennt nach dieser Unterteilung. Hierbei zeigt sich, dass die Anteilswerte im Gastgewerbe und im Grundstücks- und Wohnungswesen mit über 40 Prozent im Vergleich zu vielen anderen Sektoren besonders hoch sind. Allerdings sind die meisten Unterschiede in den Anteilswerten nicht statistisch signifikant auf dem 5 Prozent Niveau, sodass auf Basis dieser Stichprobe nur von sehr begrenzter Variation möglicher Klebeeffekte über die Sektoren hinweg gesprochen werden kann.

Abbildung 43: Anteil ehemals EvL-Geförderter, die nach 26 Monaten eine reguläre Beschäftigung beim selben Arbeitgeber haben, nach Sektor der geförderten Beschäftigung



Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Anteilswerte für EvL-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Insgesamt legen die deskriptiven Auswertungen nahe, dass die Förderbetriebe insgesamt weitgehend passgenau ausgewählt wurden. Zugleich weisen sie auf ein durchaus substanzielles Potenzial von Klebeeffekte für EvL-Geförderte hin. Ob die relativ hohen Quoten in regulärer Beschäftigung jedoch ursächlich auf die Förderung zurückgeführt werden können, lässt sich daraus noch nicht ableiten.

7.2 Förderwirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus

Der vorliegende Abschnitt präsentiert die Ergebnisse zu den Förderwirkungen auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus der Geförderten. Um diese Wirkung zu identifizieren, werden die Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten mit denen möglichst ähnlicher Personen aus der Vergleichsgruppe verglichen, die im Eintrittszeitraum keine solche Förderung erhalten haben. Die Auswahl dieser Vergleichspersonen – auch oft vereinfachend als „statistische Zwillinge“ bezeichnet – erfolgt mittels Propensity Score Matching (PSM). Ein Vergleich der Quoten in regulärer Beschäftigung bzw. im SGB-II-Leistungsbezug in dieser Stichprobe ergibt die ermittelten durchschnittlichen Wirkungen der Förderungen.

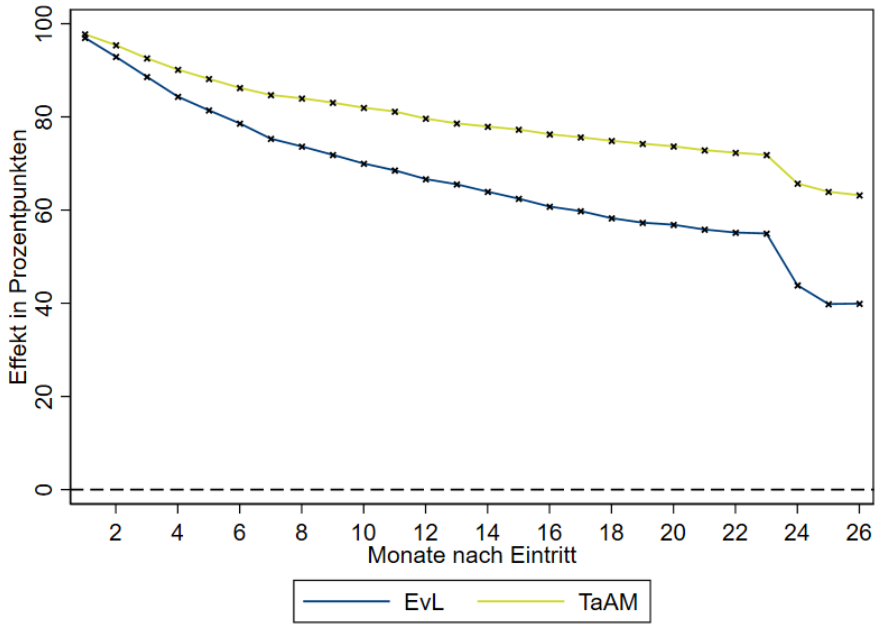
Die ermittelten Ergebnisse sind robust gegenüber der Verwendung anderer Schätzmethoden sowie hinsichtlich potentieller Verzerrungen durch unbeobachtete Faktoren (für Details zum methodischen Vorgehen vgl. Abschnitt 10.8). Nicht vollends auszuschließen ist, dass die Messung der Fördereffekte durch die Covid-19-Pandemie beeinflusst worden ist, wenn Geförderte und ihre „statistischen Zwillinge“ unterschiedlich davon betroffen waren. So dürften die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der „statistischen Zwillinge“ ohne die Auswirkungen der Pandemie höher gewesen sein, da die Abgänge von arbeitslosen Leistungsberechtigten der

Grundsicherung für Arbeitsuchende in den ersten Arbeitsmarkt im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rund 20 Prozent gesunken sind. Da es sich bei den Zielgruppen beider Instrumente jedoch um relativ arbeitsmarktferne Personen mit eher geringen Beschäftigungschancen handelt, ist fraglich, ob der Rückgang der Abgangsrate in den ersten Arbeitsmarkt in dieser Gruppe ähnlich deutlich ausgefallen ist, wie es für erwerbsfähige Leistungsberechtigte insgesamt der Fall war. Für die Geförderten hingegen dürften die Auswirkungen der Pandemie überschaubar gewesen sein, da sie bereits vor deren Einsetzen in geförderter Beschäftigung waren. Insgesamt ist daher zu vermuten, dass die ermittelten Effekte ohne die Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung beschlossenen Maßnahmen etwas kleiner ausgefallen wären.

7.2.1 Förderwirkung auf die Geförderten insgesamt, nach Geschlecht und Region

Dieser Abschnitt widmet sich zuerst den durchschnittlichen Wirkungen für EvL- und TaAM-Geförderte insgesamt bevor heterogene Effekte nach Geschlecht und Region analysiert werden. Abbildung 44 stellt die Effekte der beiden Förderinstrumente auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über die Zeit für Geförderte insgesamt dar.

Abbildung 44: Effekt auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung



Anmerkung: Alle Effekte sind statistisch signifikant auf dem 5% Niveau.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Die Ergebnisse in Abbildung 44 weisen signifikante positive Effekte auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquoten bei Geförderten beider Instrumente gegenüber ihren „statistischen Zwillingen“ auf, wobei die Effekte bei TaAM- höher sind als bei EvL-Geförderten. Obwohl der Unterschied in den Beschäftigungsquoten zwischen Teilnehmenden und ihren „statischen Zwillingen“ mit der Zeit abnimmt, bleibt er relativ hoch und bis zum Ende des Beobachtungszeitraums statistisch signifikant. EvL-Geförderte weisen einen Monat vor Förderende eine etwa 45 Prozentpunkte höhere Quote in

sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als ihre „statistischen Zwillinge“. Bei TaAM-Geförderten beträgt der entsprechende Effekt zum selben Zeitpunkt etwa 70 Prozentpunkte. Zwei Monate nach Evl-Förderende reduziert sich der Teilnahmeeffekt auf 40 Prozentpunkte. Bei TaAM-Geförderten bleibt der Beschäftigungseffekt weiterhin relativ hoch, doch auch im Falle dieses Instruments ist ein Rückgang nach Ablauf von zwei Jahren festzustellen, da für einige TaAM-Geförderte die Förderung ausläuft. Zum Ende des Beobachtungszeitraums beträgt der Beschäftigungseffekt für TaAM-Geförderte etwa 63 Prozentpunkte.

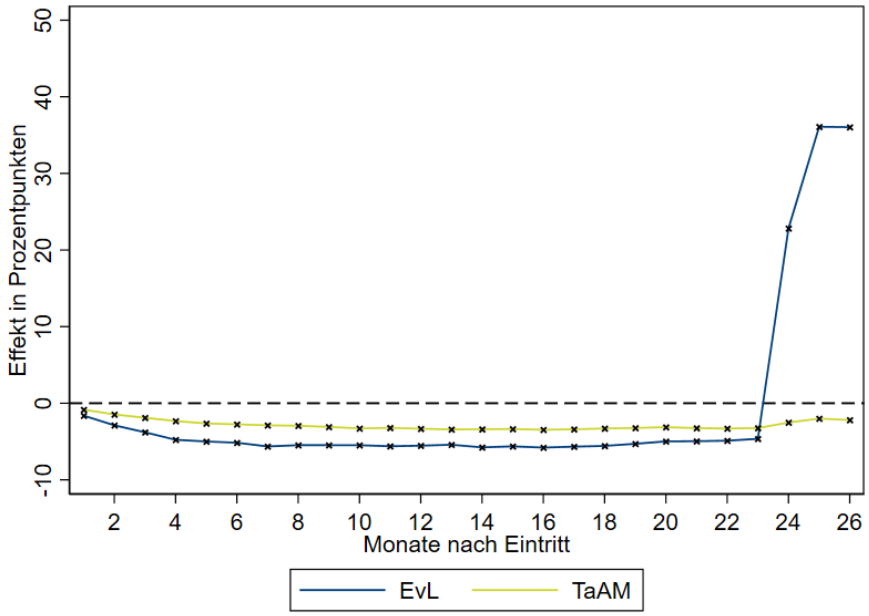
Die Wirkungsanalyse zeigt somit, dass die hohe Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei TaAM-Geförderten (Abbildung 40) hauptsächlich durch die Förderung verursacht wurde. Zum Vergleich: Auch die Evaluation des ESF Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter zeigt deutlich positive Effekte der Förderung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, allerdings ist ein Vergleich der Größenordnungen aufgrund unterschiedlicher Evaluationsmethoden nicht möglich (vgl. Boockmann et al. 2021).

Abbildung 45 zeigt die Wirkung der beiden Förderinstrumente auf ungeförderte Beschäftigung für Geförderte im Zeitverlauf. In den ersten 23 Monaten nach Eintritt weisen die EvL- und TaAM-Geförderten eine niedrigere Quote in regulärer Beschäftigung auf als ihre „statistischen Zwillinge“. Die gemessenen Unterschiede in der Größenordnung von etwa fünf bzw. drei Prozentpunkten für EvL- und TaAM-Geförderte sind durchweg statistisch signifikant. Bei diesen Effekten spricht man auch von Einsperreffekten oder Lock-in-Effekten, da die Förderung während der Förderdauer die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass Geförderte einen regulären Job suchen beziehungsweise aufnehmen. Im Vergleich zum größten Vorgängerinstrument, dem Beschäftigungszuschuss, sind diese Lock-in-Effekte jedoch relativ klein. So wurden für den Beschäftigungszuschuss Lock-In-Effekte in der Größenordnung von bis zu 10 Prozentpunkten ausgewiesen (ISG/IAB/RWI 2011). In den Evaluationsstudien für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ sowie für das ESF-Bundesprogramm „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ wurden keine Lock-In-Effekte ausgewiesen (Boockmann et al. 2021; Brussig et al. 2019), sodass ein Vergleich zu diesen Vorgängerinstrumenten leider nicht möglich ist. Die Evaluation der Modellprojekte zu öffentlich geförderter Beschäftigung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hat hingegen Einsperreffekte in ähnlicher Größenordnung identifiziert, wie sie für die beiden Instrumente des Teilhabechancengesetzes gemessen wurden (Bauer et al. 2016; Fertig et al. 2017).

Zum Ende des Beobachtungszeitraums sinken die Einsperreffekte (im Absolutbetrag) für TaAM-Geförderte auf etwa zwei Prozentpunkte. Dass bei TaAM-Geförderten weiterhin Lock-in-Effekte zu beobachten sind, ist nicht überraschend, da fast 70 Prozent aller TaAM-Geförderten sich nach 26 Monaten immer noch in der Förderung befinden (Abschnitt 3.4.1). Bei EvL-Geförderten drehen sich die Effekte auf ungeförderte Beschäftigung nach Ablauf der Förderung vom Negativen ins Positive. So weisen ehemals EvL-Geförderte nach 26 Monaten einen um etwa 36 Prozentpunkte höheren Anteil in regulärer Beschäftigung gegenüber ihren „statistischen Zwillingen“ auf. Diese Ergebnisse liefern wichtige Hinweise dafür, dass die relativ hohe Quote in ungeförderter Beschäftigung bei EvL-Geförderten nach Förderungsende hauptsächlich auf die Förderung zurückzuführen sein dürfte (Abbildung 40). Damit sind die Effekte von EvL auf ungeförderte Beschäftigung nach Auslaufen der Förderung deutlich höher als die Effekte der Modellprojekte in

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (Bauer et al. 2016; Fertig et al. 2017). Die Effekte des Beschäftigungszuschusses auf ungeförderte Beschäftigung waren sogar statistisch insignifikant (ISG/IAB/RWI 2011).

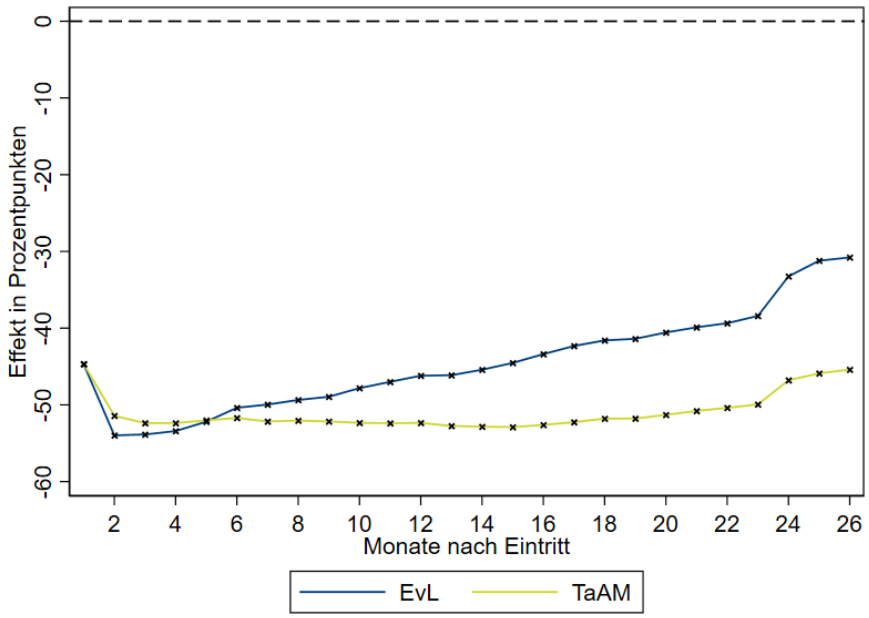
Abbildung 45: Effekte insgesamt auf die Quote in ungeförderter Beschäftigung über die Zeit



Anmerkung: Alle Effekte sind statistisch signifikant auf dem 5% Niveau.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 46 zeigt die Wirkungen auf die Quote im SGB-II-Leistungsbezug. Hierbei zeigen sich tendenziell (im Absolutbetrag) abnehmende Effekte über die Zeit. Zu Beginn der Förderung weisen Geförderte beider Maßnahmen eine um etwa 50 Prozentpunkte geringere Leistungsbezugsquote auf als ihre „statistischen Zwillinge“. Für EvL-Geförderte sinkt der Effekt im Absolutbetrag auf etwa 30 Prozentpunkte nach 26 Monaten. Bei TaAM-Geförderten sind die Effekte wesentlich stabiler und sinken im Absolutbetrag nach 26 Monaten auf etwa 45 Prozentpunkte. Dies war zu erwarten, da sich nach 26 Monaten der Großteil der TaAM-Geförderten in geförderter Beschäftigung befindet. Ein Vergleich der Effekte zu Vorgängerprogramm ist relativ schwierig, da die meisten Studien keine Effekte auf diese Ergebnisvariable ausweisen. Einzige Ausnahme ist die Evaluation des Beschäftigungszuschusses: Hier zeigt sich, dass die Förderung die Leistungsbezugsquote zu einem ähnlichen Zeitpunkt um etwa 20 Prozentpunkte und damit deutlich geringer ausfällt.

Abbildung 46: Effekte insgesamt auf die Quote im SGB II Leistungsbezug über die Zeit



Anmerkung: Alle Effekte sind statistisch signifikant auf dem 5% Niveau.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Nachdem durchschnittliche Effekte für Geförderte insgesamt analysiert wurden, zeigen die Abbildung 47 bis Abbildung 49 heterogene Effekte nach Geschlecht und Region auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, reguläre Beschäftigung sowie den Leistungsbezugsstatus nach 26 Monaten. Da die 95-Prozent-Konfidenzintervalle bei allen Subgruppen für EvL- und TaAM-Geförderte die Null-Linie nicht überschneidet, sind die Effekte auf Beschäftigung und den Leistungsbezugsstatus nach Geschlecht und Region statistisch signifikant. Die Ergebnisse weisen zudem darauf hin, dass sich die Wirkungen von EvL auf keine der Ergebnisvariablen signifikant nach Geschlecht oder Region unterscheiden, da sich die Konfidenzintervalle bei EvL überlappen.[46] Für TaAM-Geförderte zeigt sich allerdings signifikante Effektheterogenität hinsichtlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie für den Leistungsbezug.

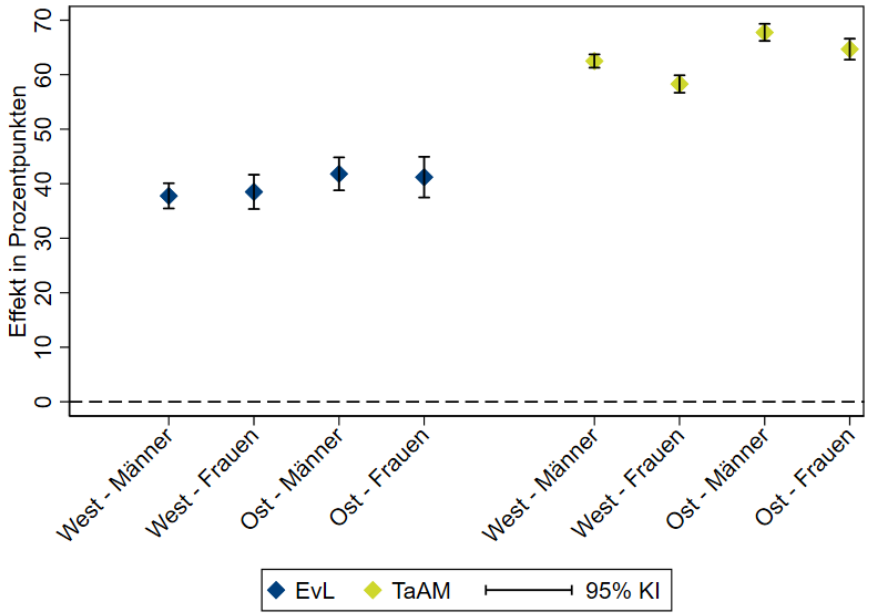
In Westdeutschland sind die Effekte der TaAM-Förderung auf die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben, nach 26 Monaten für Männer signifikant höher als für Frauen. Darüber hinaus sind die Effekte im Osten höher als die im Westen, dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen (Abbildung 47). Ein ähnliches Muster ergibt sich für die Effekte auf den Leistungsbezug für TaAM-Geförderte (Abbildung 49). Auch hier zeigen sich signifikante Unterschiede in den Wirkungen nach Geschlecht auf die ALG-II-Bezugsquote, sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland. Genauer gesagt findet sich aufgrund der Förderung für durch TaAM geförderte Männer eine stärkere Reduktion in den Leistungsbezugsquoten auf als für durch TaAM geförderte Frauen. Dieser Unterschied ist mit 12 Prozentpunkten in Westdeutschland besonders hoch, in Ostdeutschland liegt die Differenz bei sechs

[46] Der Vergleich der Konfidenzbänder, um die statistische Signifikanz von Gruppenunterschieden zu testen, ist ein konservativer Test, d.h. die Wahrscheinlichkeit eine falsche Hypothese zu verwerfen ist geringer als das nominale Signifikanzniveau. Dies dürfte allerdings gegeben der relativ großen Stichproben kaum praktischen Konsequenzen für die Testergebnisse haben.

Prozentpunkten. Betrachtet man die Effekte über die Regionen hinweg, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in den Effekten auf den Leistungsbezugsstatus bei Männern, bei Frauen in Ostdeutschland ist die Reduktion in der Leistungsbezugsquote allerdings um etwa acht Prozentpunkte höher als bei Frauen im Westen.

Deskriptive Analysen zeigen, dass mittels TaAM geförderte Frauen deutlich häufiger in Teilzeit in ihrer geförderten Beschäftigung arbeiten als Männer. Darüber hinaus leben geförderte Frauen im Schnitt in größeren Bedarfsgemeinschaften. Beides gilt besonders für Frauen in Westdeutschland. Diese Statistiken legen nahe, dass sich die Muster in den Effekten von einer TaAM-Förderung auf den Leistungsbezugsstatus zumindest teilweise durch Unterschiede in den Teilzeitbeschäftigungsquoten sowie den durchschnittlichen Größen der Bedarfsgemeinschaften zwischen Geschlechtern und Regionen erklären lassen.

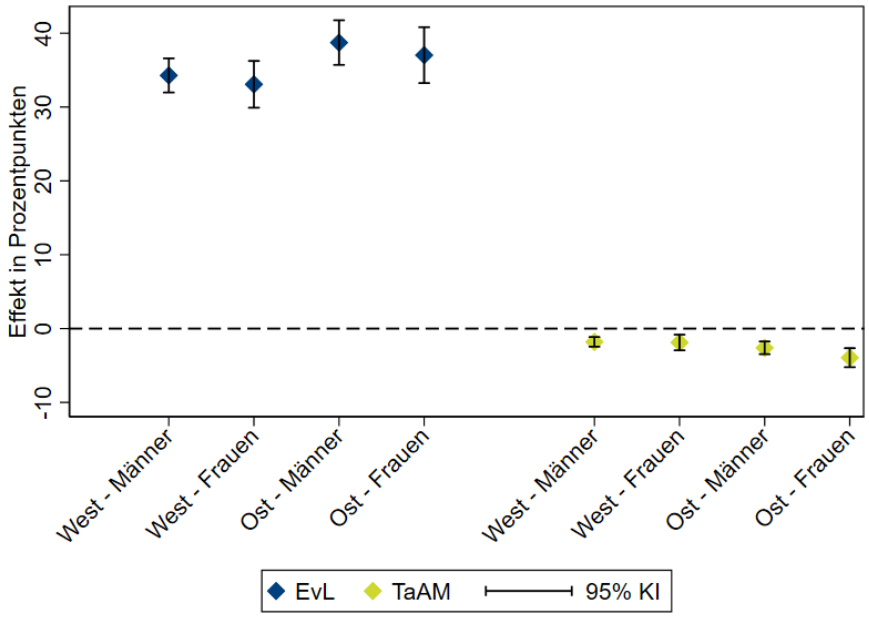
Abbildung 47: Heterogene Effekte nach Geschlecht und Region auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten



Anmerkung: KI = Konfidenzintervall.

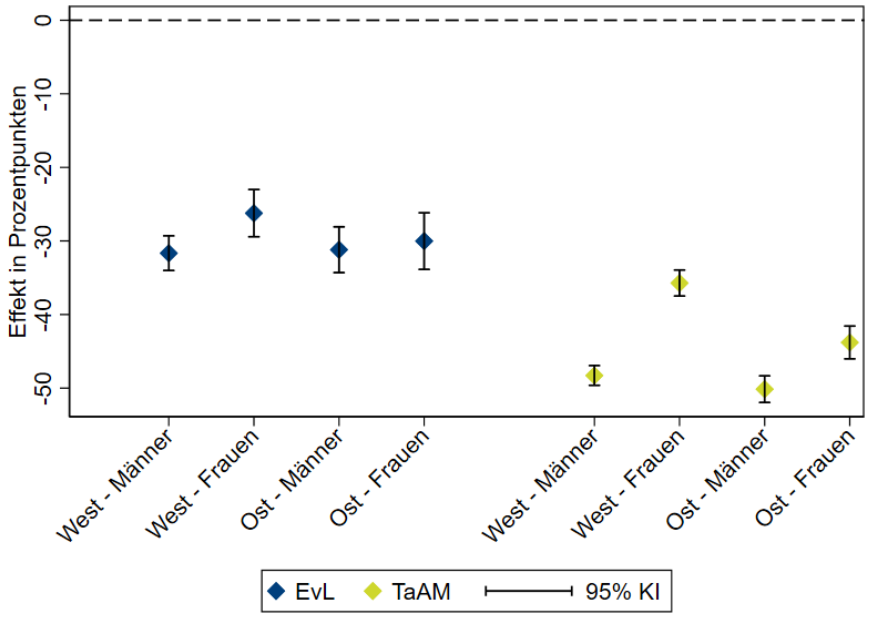
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 48: Heterogene Effekte nach Geschlecht und Region auf die Quote in regulärer Beschäftigung nach 26 Monaten



Anmerkung: KI = Konfidenzintervall.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 49: Heterogene Effekte nach Region und Geschlecht auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten



Anmerkung: KI = Konfidenzintervall.
Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

7.2.2 Förderwirkung auf ausgewählte Personengruppen

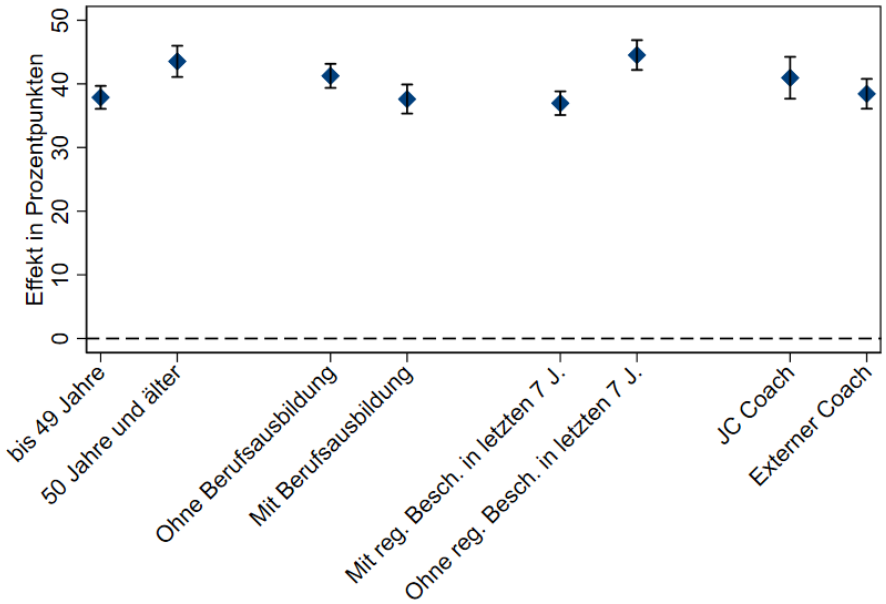
Ergänzend zu den im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Ergebnissen werden im vorliegenden Abschnitt die Befunde von Heterogenitätsanalysen hinsichtlich weiterer, womöglich relevanter Einflussgrößen dargestellt. Konkret werden die Stichproben nach Alter (mindestens 50 Jahre oder jünger), Berufsausbildung (mit und ohne), Arbeitsmarkthistorie (mit und ohne reguläre Beschäftigung in den letzten sieben Jahren) und nach der Umsetzung des Coachings während der Förderung (Jobcenter Coach oder externer Coach) aufgeteilt und getrennt voneinander analysiert.[47] Darüber hinaus wurden Heterogenitätsanalysen hinsichtlich des Sektors der Förderbetriebe durchgeführt, allerdings zeigten sich für EvL-Geförderte keine signifikanten Unterschiede, für TaAM-Geförderte fallen die Differenzen relativ klein aus.[48] Deshalb wird auf die Präsentation dieser Ergebnisse verzichtet.

Abbildung 50 und Abbildung 51 zeigen die Effekte auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für die ausgewählten Gruppen für EvL- bzw. TaAM-Geförderte nach 26 Monaten. Bei EvL-Geförderten zeigen sich wie bei TaAM-Geförderten signifikant höhere Effekte bei älteren als bei jüngeren Geförderten. Der Unterschied beträgt etwa sechs Prozentpunkte bei EvL- und elf Prozentpunkte bei TaAM-Geförderten. Des Weiteren profierten Geförderte, die in den letzten sieben Jahren in keiner regulären Beschäftigung waren, stärker von der Förderung als geförderte Personen, die in diesem Zeitraum (zeitweise) einer solchen Beschäftigung nachgegangen sind. Die Unterschiede in den Effekten betragen etwa acht Prozentpunkte bei EvL-Geförderten und sechs Prozentpunkte bei TaAM-Geförderten. Signifikante Unterschiede in den Effekten nach dem Vorhandensein einer Berufsausbildung lassen sich hingegen nicht erkennen.

[47] Die Heterogenitätsanalyse hinsichtlich der Umsetzung des Coachings kann nur für Geförderte aus gemeinsamen Einrichtungen durchgeführt werden, da diese Information für kommunale Jobcenter nicht vorliegt. Da es durchaus zu Wechseln in der Betreuung der Geförderten von Jobcenter zu externen Coaches (und andersrum) kommen kann, wird für die Analyse die Information über den Coaching-Typ zu Beginn der Förderung genutzt.

[48] In den Analysen wurde unterschieden, ob Personen in den Wirtschaftsabschnitten O, P und Q („Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“ und „Gesundheits- und Sozialwesen“) oder in anderen Wirtschaftsabschnitten gefördert beschäftigt wurden. Diese Einteilung wurde gewählt, da Betriebe in den Wirtschaftsabschnitten überdurchschnittlich häufig dem öffentlichen Sektor zugeschrieben werden können. Die Ergebnisse für TaAM-Geförderte zeigen, dass Personen, die in den Wirtschaftsabschnitten O-Q beschäftigt waren nach 26 Monaten einen um etwa fünf Prozentpunkte höheren Effekt der Förderung auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aufweisen als Personen, deren geförderte Beschäftigung in einem anderen Wirtschaftsabschnitt stattfand. Darüber hinaus implizieren die Schätzergebnisse für Personen in den Wirtschaftsabschnitten O-Q eine um etwa zwei Prozentpunkte höhere Reduktion in der Leistungsbezugsquote als für Personen in anderen Sektoren auf.

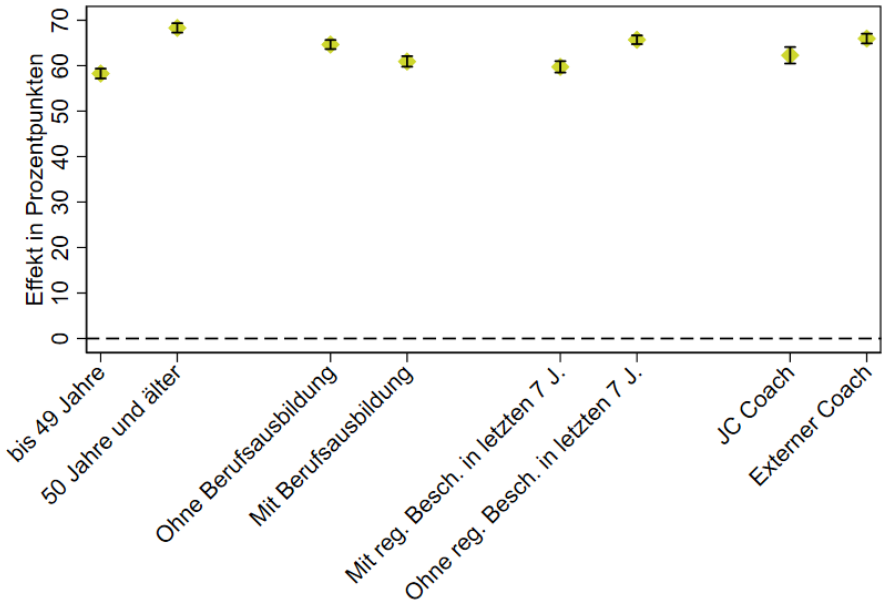
Abbildung 50: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von EvL-Geförderten auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten



Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für EvL-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 51: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von TaAM-Geförderten auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten



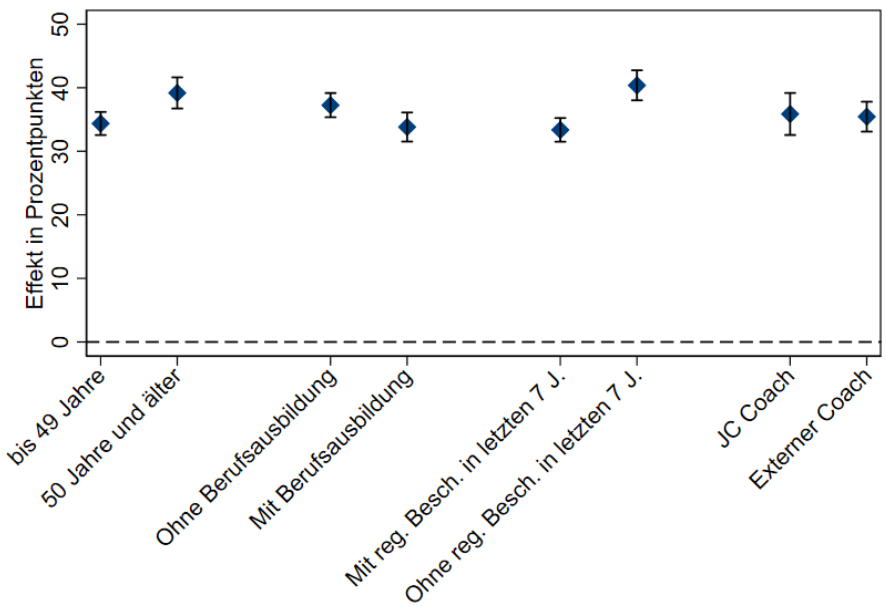
Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für TaAM-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Interessanterweise zeigt sich bei TaAM-Geförderten, die von einem externen Coach betreut wurden, ein um etwa vier Prozentpunkte höherer Effekt auf die Wahrscheinlichkeit nach 26 Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein als bei Geförderten mit Jobcenter-Coach. Weitergehende deskriptive Ergebnisse liefern Hinweise, dass dieser Unterschied höchstwahrscheinlich auf höhere Verbleibsquoten bei TaAM-Geförderten mit einem externen Coach zurückzuführen ist.

Im Falle von EvL zeigt sich bei den älteren Geförderten mit 39 Prozentpunkten ein signifikant höherer Beschäftigungseffekt als bei jüngeren Geförderten mit 34 Prozentpunkten. Weiterhin profitieren EvL-Geförderte, die in den letzten sieben Jahren keiner regulären Beschäftigung nachgegangen sind, stärker von der Förderung als Geförderte, die eine solche Beschäftigung zumindest kurzzeitig innehatten. Der Unterschied beträgt etwa acht Prozentpunkte (Abbildung 52). Signifikante Unterschiede in den Effekten nach Berufsausbildung bzw. der Umsetzung des Coachings lassen sich hingegen nicht erkennen. Für die TaAM-Geförderten wurde ein ähnliches Muster identifiziert (Abbildung 53). Hier fallen die Gruppenunterschiede allerdings viel kleiner aus. Zudem sind die Effekte auf reguläre Beschäftigung immer (noch) negativ, da sich die meisten Geförderten nach 26 Monaten weiterhin in der Förderung befinden. Abbildung 52 und Abbildung 53 zeigen die Effekte auf die Quote in regulärer Beschäftigung. Auch hier wird deutlich, dass ältere Geförderte sowie Personen mit relativ schlechter Arbeitsmarkthistorie stärker von der Förderung profitieren.

Abbildung 52: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von EvL-Geförderten auf die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten



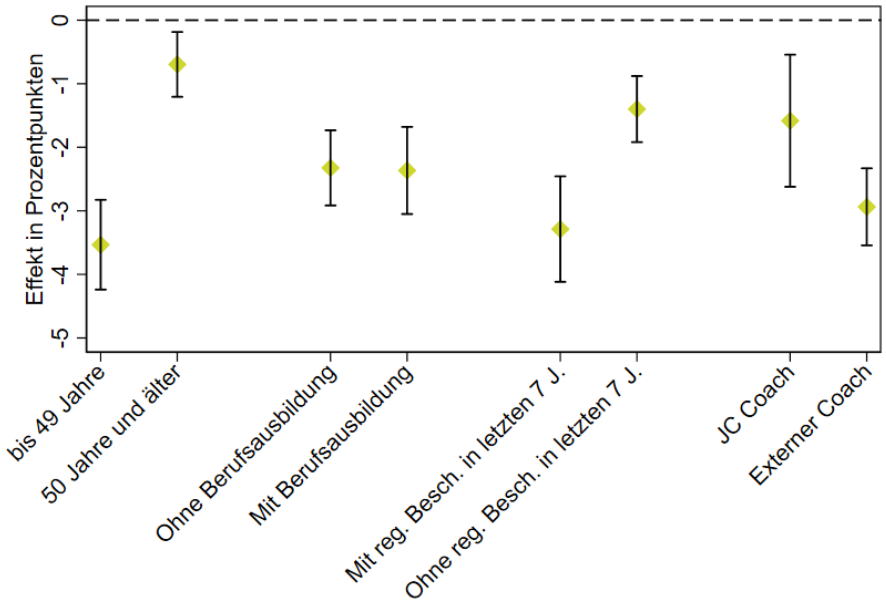
Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für EvL-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Im Falle von EvL zeigt sich bei den älteren Geförderten mit 39 Prozentpunkten ein signifikant höherer Beschäftigungseffekt als bei jüngeren Geförderten mit 34 Prozentpunkten. Weiterhin

profitieren EvL-Geförderte, die in den letzten sieben Jahren keiner regulären Beschäftigung nachgegangen sind, stärker von der Förderung als Geförderte, die eine solche Beschäftigung zumindest kurzzeitig innehatten. Der Unterschied beträgt etwa acht Prozentpunkte (Abbildung 52). Signifikante Unterschiede in den Effekten nach Berufsausbildung bzw. der Umsetzung des Coachings lassen sich hingegen nicht erkennen. Für die TaAM-Geförderten wurde ein ähnliches Muster identifiziert (Abbildung 53). Hier fallen die Gruppenunterschiede allerdings viel kleiner aus. Zudem sind die Effekte auf reguläre Beschäftigung immer (noch) negativ, da sich die meisten Geförderten nach 26 Monaten weiterhin in der Förderung befinden.

Abbildung 53: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von TaAM-Geförderten auf die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten

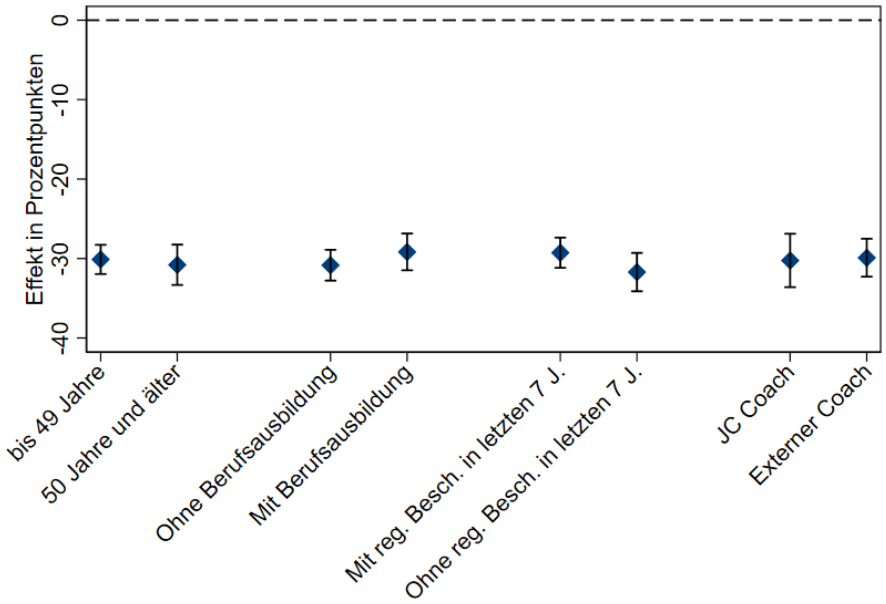


Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für TaAM-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 54 und Abbildung 55 weisen die Effekte auf die Leistungsbezugsquoten für die ausgewählten Personengruppen aus. Für diese Ergebnisvariable finden sich nur für TaAM-Geförderte signifikante Unterschiede. Diese gehen in eine ähnliche Richtung wie die bereits beschriebenen Beschäftigungseffekte. Ältere Geförderte bzw. Personen ohne reguläre Beschäftigung in den letzten sieben Jahren weisen eine stärkere Reduktion der Bezugsquoten von Grundsicherungsleistungen gegenüber ihren statistischen Zwillingen auf als jüngere Geförderte bzw. Geförderten mit besserer Beschäftigungshistorie. Darüber hinaus ist der Unterschied in den Effekten zwischen Personen mit und ohne Berufsausbildung signifikant. Bei Personen ohne Berufsausbildung zeigt sich eine höhere Reduktion der Leistungsbezugsquote als bei Personen mit einem solchen Abschluss. Auch hier deutet die Evidenz darauf hin, dass Personen, die tendenziell größere Probleme haben, eine (bedarfsdeckende) Beschäftigung zu finden, stärker von der TaAM-Förderung profitieren.

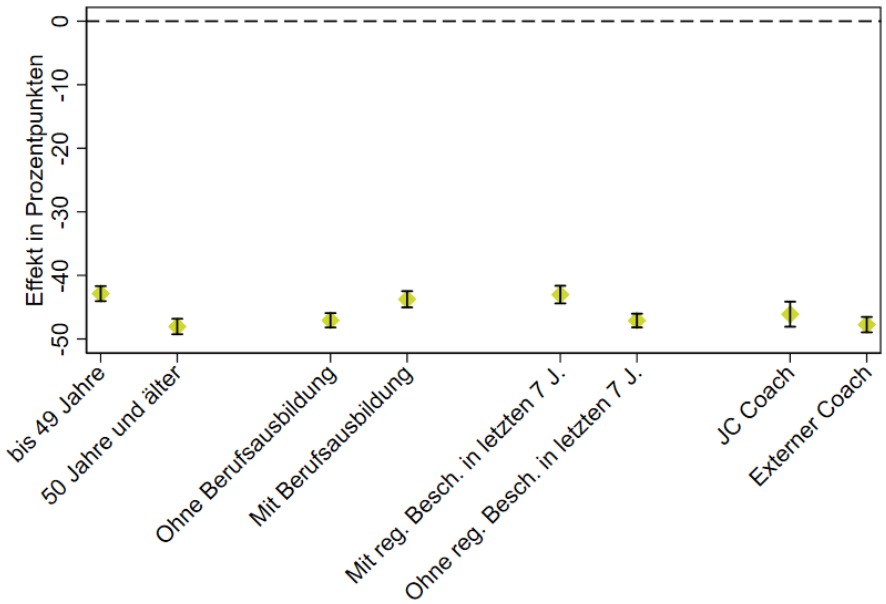
Abbildung 54: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen EvL-Geförderten auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten



Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für EvL-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 55: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen TaAM-Geförderten auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten



Anmerkung: Diese Grafik zeigt ermittelte Effekte für TaAM-Geförderte sowie 95% Konfidenzintervalle. Heterogene Effekte nach Umsetzung des Coachings ohne kommunale Jobcenter.

Quelle: Administrative Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

7.3 Zwischenfazit

In der Zusammenschau zeigen die vorgestellten Befunde, dass eine Förderung mit EvL und TaAM für die Dauer der Förderung intentionsgemäß der Quote sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung deutlich steigert. Während der Förderung lassen sich für beide Instrumente relativ kleine, aber signifikante Lock-in-Effekte nachweisen, wobei sie für TaAM-Geförderte kleiner ausfallen als für EvL-Geförderte. Diese Ergebnisse unterstreichen die Befunde der Selektionsanalysen (Kapitel 3.2) und deuten ebenfalls auf eine passgenauere Auswahl der TaAM-Geförderten als der EvL-Geförderten hin. Beide Förderinstrumente führen darüber hinaus zu einer deutlichen Reduktion der SGB-II-Leistungsbezugsquote. Aufgrund der langen Förderdauer von bis zu fünf Jahren können für TaAM-Geförderte leider noch keine weiteren Schlüsse hinsichtlich der Effekte auf ungeförderte Beschäftigung gezogen werden. Somit lassen sich hier noch keine Politikempfehlungen ableiten. Erst müssen zukünftige Studien weitere Evidenz liefern, sobald Daten zu längerfristigen Arbeitsmarktergebnissen verfügbar werden.

Mit Blick auf den Einsatz von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ lässt sich festhalten, dass die Geförderten nach 26 Monaten (oder zwei Monate nach Auslaufen der Förderung) deutlich positive Effekte auf die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie negative Effekte auf die Leistungsbezugsquote aufweisen. Deskriptive Ergebnisse zeigen, dass ein Großteil derer, die nach Auslaufen der Förderung in einer regulären Beschäftigung sind, diese beim selben Arbeitgeber gefunden haben, der sie auch während der Förderung beschäftigt hat. Zusammen mit den positiven Beschäftigungseffekten lässt dies auf einen substanziellen Klebeffekt der Förderung mit EvL schließen. Dies ist definitiv als Erfolg des Instruments zu verbuchen. Einschränkend muss jedoch auch an dieser Stelle angemerkt werden, dass längerfristige Untersuchungen zeigen müssen, ob diese Beschäftigungsverhältnisse von Dauer sind oder ob die ehemals Geförderten ihre Beschäftigung relativ bald wieder verlieren und erneut arbeitslos werden.

Schließlich bieten die vorgestellten Befunde einige Ansatzpunkte für eine gezielte Weiterentwicklung der bisherigen Ausgestaltung insbesondere von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“. So legen die in Kapitel 3 dargestellten Befunde zur Positivselektion der EvL-Geförderten nahe, die bisherige Regelunge zur Abgrenzung der Zielgruppe zu justieren. So haben die Ergebnisse der Heterogenitätsanalyse gezeigt, dass besonders arbeitsmarktferne Geförderte, darunter vor allem ältere und langzeiterwerbslose Personen, besonders stark von der Förderung profitieren. Demnach wäre es naheliegend, die bisherigen Zugangskriterien um eine Altersuntergrenze und um eine Höchstdauer der vorherigen Beschäftigung zu erweitern. Ein alternativer Ansatz könnte darin bestehen, den Zugang in die Förderung nach § 16e SGB II allein über die Dauer der bisherigen Erwerbslosigkeit zu regulieren. Die zweite Variante hätte überdies den Vorteil, dass die aktuell recht aufwändige Berechnung der Arbeitslosendauer nach §18 SGB III entfallen würde und das Instrument damit nicht zuletzt für die Jobcenter einfacher zu handhaben wäre. Im Falle beider Varianten ist jedoch damit zu rechnen, dass weniger Personen mit relativ guten Arbeitsmarktchancen die Förderung erhalten. Dadurch sollte die eigentliche anvisierte Zielgruppe besser erreicht werden. Somit sollte nicht nur die Effektivität des Instrumenteneinsatzes verbessern, sondern dürfte auch deren Effizienz erhöhen.

8 Nebenwirkungen des Fördereinsatzes

Bei den Instrumenten „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL, § 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM, § 16i SGB II) handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse für Unternehmen, die einen förderfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende beschäftigen.[49] Eine solche Förderung stellt jedoch einen Eingriff in den Markt dar, der neben den intendierten arbeitsmarktpolitischen Zielen (darunter die Verbesserung der Beschäftigungs- und Teilhabechancen der Geförderten) weitere, nicht intendierte Nebenwirkungen zur Folge haben kann. Dies gilt insbesondere für beiden untersuchten Instrumente, da hier auf die Zusätzlichkeit oder Wettbewerbsneutralität der geförderten Beschäftigung verzichtet wurde, um einen marktnäheren Einsatz der Geförderten zu erreichen (Bauer et. al 2021). Zu den nicht intendierten Nebenwirkungen gehören sogenannte Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte (vgl. hierzu auch IAB-Forschungsbericht 3/2021: 64 f.):

- Als Mitnahmeeffekt wird bezeichnet, wenn Unternehmen die Förderung für förderfähige Beschäftigte in Anspruch nehmen, obwohl sie diese Personen auch ohne Förderung eingestellt hätten.
- Substitutionseffekte beschreiben eine Situation in der es zu einer Ersetzung nicht-förderfähiger Beschäftigter durch geförderte Beschäftigte kommt. 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. Den Begriff der Substitution fassen wir aber noch weiter, weil eine Konkurrenz zwischen verschiedenen Förderinstrumenten besteht. Durch eine Förderung von Beschäftigten mit den Instrumenten EvL und TaAM könnten Beschäftigungsverhältnisse ersetzt werden, die – gäbe es diese Förderung nicht – durch andere Lohnkostenzuschüsse gefördert würden.
- Verdrängungseffekte treten auf, wenn Betriebe durch die Förderung Wettbewerbsvorteile gegenüber nicht geförderten Konkurrenzbetrieben erzielen, wodurch möglicherweise Marktanteile und letztlich auch Beschäftigte von nicht-geförderten zu geförderten Betrieben umverteilt werden.

Als Datengrundlage der Untersuchung von potenziellen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte dient ein administratives Betriebspanel. Genutzt wird das Betriebs-Historik-Panel (BHP-XT), das eigens zum Zwecke der Evaluation von EVL und TaAM erstellt wurde (vgl. hierzu ausführlich IAB-Forschungsbericht 3/2021: 68 ff). Bei dem BHP-XT handelt es sich um eine Erweiterung des BHP (Ganzer et. al. 2022), zum Beispiel um Daten zu öffentlich geförderter Beschäftigung. Das BHP-XT enthält Daten zu allen Betrieben mit abhängigen Beschäftigten und umfasst jährlich vier Beobachtung pro Betrieb zum Quartalsende. Neben dem Bestand an

[49] Dieses Kapitel wurde von Maximilian Schiele, Stefan Tübbicke und Joachim Wolff verfasst.

(geförderten) Beschäftigten wird auch die Beschäftigtenstruktur sowie Zu- und Abgänge und deren Merkmale im BHP-XT gesammelt. Das BHP-XT bietet auch Branchen- und Ortsindikatoren, die zur Analyse sektoraler und regionaler Trends verwendet werden können.

Zur Identifikation potenzieller Nebenwirkungen der Förderungen wird die Entwicklung von bestimmten Beschäftigungsaggregaten zwischen von der Förderung direkt oder indirekt betroffenen Betrieben mit einer Vergleichsgruppe von Betrieben, die von der Förderung nicht betroffen sind, verglichen. Für die Analyse von potenziellen Mitnahme- und Substitutionseffekten werden Betriebe, die geförderte Beschäftigte einstellen mit Betrieben verglichen, die dies nicht tun. Für die Identifikation von Verdrängungseffekten werden ungeförderte Betriebe mit einer hohen Förderintensität in ihrem Wettbewerbsumfeld mit ungeförderten Betrieben verglichen, in deren Wettbewerbsumfeld die Förderungen keine Rolle spielen. Die in den beiden folgenden Abschnitten vorgestellten Analyseergebnisse umfassen den Zeitraum 2015 bis 2021.

8.1 Mitnahme- und Substitutionseffekte

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Analyse zu Mitnahme- und Substitutionseffekten präsentiert. Für diese Analyse wurde eine Querschnittsauswahl von Betrieben zum 31.12.2018 getroffen (für Details zum methodischen Design vgl. Abschnitt 10.3). Anhand dieser Stichprobe wurden Förder- und Nicht-Förderbetriebe identifiziert. Geförderte Betriebe sind definiert als Betriebe, welche in den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 Zugänge von EvL- bzw. TaAM-geförderten Beschäftigten hatten. Umgekehrt sind nicht geförderte Betriebe solche, die in diesen Quartalen keine Zugänge von EvL- bzw. TaAM-Geförderte hatten. Unsere Analyse umfasst rund 3.700 mittels EvL geförderte Betriebe und ungefähr 8.400 mittels TaAM geförderte Betriebe sowie etwa 1,7 Millionen nicht geförderte Betriebe, die als potenzielle Vergleichsgruppe dienen.

Tabelle 39 zeigt die Beschäftigtenstruktur von Förderbetrieben sowie Betrieben ohne Förderung. Hierbei fällt auf, dass Förderbetriebe im Durchschnitt wesentlich mehr Beschäftigte haben als ungeförderte Betriebe. Des Weiteren ist der Anteil an geringfügig Beschäftigten in ungeförderten Betrieben höher und der Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geringer. Dies verdeutlicht, dass sich der durchschnittliche Förderbetrieb in Größe sowie Beschäftigtenstruktur von Nicht-Förderbetriebe unterscheidet. In dieser Studie wurde daher ein Matching-Ansatz angewendet, um einen aussagekräftigen Vergleich der Entwicklungen in der Anzahl an Beschäftigten zwischen Betrieben mit und ohne Förderung zu ermöglichen.

Tabelle 39: Beschäftigtenstruktur von Förder- und Nicht-Förderbetrieben

Leere Zelle	Betriebe ohne Förderung	EvL-Förderbetriebe (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen)	TaAM-Förderbetriebe (Teilhabe am Arbeitsmarkt)
Durchschnittliche Anzahl Beschäftigte	11,8	39,5	47,2
Durchschnittsalter der Beschäftigten in Jahren	45,2	43,8	45,3
Anteil in Prozent (%)			
Frauen	57,9	48,6	55,0
Vollzeitbeschäftigte	35,0	39,5	35,2
Geringfügig Beschäftigte	37,3	27,2	22,8
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	58,1	67,4	70,7
Geförderte Beschäftigte	0,2	2,5	4,6
Anzahl Beobachtungen (N)	1.719.633	3.713	8.368

Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

Weitere Analysen zeigen, dass sich die Branchenverteilung der Förderbetriebe im Vergleich zu den Vorgängerprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigterer“ der Branchenverteilung von Nichtförderbetrieben angeglichen hat (Schiele et. al. 2022)[50]. Diese Annäherung zwischen Betrieben mit und ohne geförderte Beschäftigung ist Indiz für einen marktnäheren Einsatz der über EvL und TaAM geförderten Beschäftigten. Eine größere Marktnähe erhöht dabei möglicherweise auch das Risiko für Substitutions- und Mitnahmeeffekte.

Um für Unterschiede zwischen den geförderten und ungeförderten Betrieben zu kontrollieren, werden Förderbetriebe mit Hilfe eines Propensity Score Matching-Ansatzes mit möglichst ähnlichen ungeförderten Betrieben verglichen. Dies erlaubt zu untersuchen, inwieweit sich die Beschäftigtenanzahl und die Beschäftigtenstruktur der Förderbetriebe relativ zu ähnlichen, aber ungeförderten Vergleichsbetrieben verändert. Beim Erstellen der Vergleichsgruppe wurde auf eine möglichst hohe Ähnlichkeit hinsichtlich einer Reihe von Merkmalen bezüglich Größe, Branche und Beschäftigtenstruktur sowie Beschäftigungsentwicklung und Fluktuation (Zu- und Abgänge bezogen auf die Betriebsgröße) unmittelbar vor Einführung von EvL und TaAM geachtet. 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. Eine detaillierte Beschreibung des Matchingverfahrens findet sich im Anhang (vgl. Abschnitt 10.3).

[50] Wie Schiele et. al (2022) zeigen, ist die Annäherung in der Branchenverteilungen bei TaAM-Förderbetrieben im Vergleich zu Betrieben mit geförderten Beschäftigten nach „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stärker ausgeprägt als dies bei EvL-Förderbetriebe im Vergleich zu Betrieben mit geförderten Beschäftigten nach „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigterer“ der Fall ist. Bedingt durch unterschiedliche Ausgangsniveaus ist die Branchenverteilung von EvL-Förderbetrieben der Verteilung der Nicht-Förderbetriebe auf die Branchen jedoch deutlich ähnlicher als die von TaAM-Förderbetrieben.

Um Mitnahme- und Substitutionseffekte zu untersuchen, können Unterschiede in der Entwicklung verschiedener Beschäftigungsaggregate von geförderten Betrieben und Vergleichsbetrieben betrachtet werden. Ein einfacher Vergleich der Beschäftigungsentwicklung, also der Veränderung der Anzahl der Beschäftigten zwischen einem Zeitpunkt vor und einem Zeitpunkt nach einer Reform, basiert auf der Annahme, dass sämtliche Faktoren, die die Beschäftigungsentwicklung beeinflussen, erfasst sind (eine ausführliche Liste dieser Faktoren befindet sich im Anhang). Allerdings dürfte diese Annahme im vorliegenden Fall möglicherweise nicht erfüllt sein, da auch unbemerkte Merkmale der Betriebe (zum Beispiel die Qualität des Managements) einen Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung haben könnten.

Um dieser Einschränkung entgegenzuwirken, wird ein erweiterter Differenz-von-Differenzen-Ansatz genutzt (Bell et al., 1999). Dabei vergleichen wir nicht direkt die eben beschriebene Beschäftigungsentwicklung (vor und nach der Reform) zwischen geförderten und Vergleichsbetrieben. Stattdessen ziehen wir eine weitere Differenz heran, nämlich die genannte Beschäftigungsentwicklung abzüglich der Beschäftigungsentwicklung des jeweiligen Betriebs in einem Vergleichszeitraum vor der Reform. Folgende Formel zeigt die für den durch den erweiterten Differenz-von-Differenzen Ansatz gebildete abhängige Variable ΔY:

$$\Delta Y = (Y_{2021}^{Sept} - Y_{2018}^{Sept}) - (Y_{2018}^{Sept} - Y_{2015}^{Sept})$$

Diese Ergebnisvariable (ΔY) wird nun zwischen Förderbetrieben und möglichst ähnlichen nicht-geförderten Vergleichsbetrieben verglichen. Dadurch wird der Einfluss von zeitlich konstanten, unbeobachteten Faktoren auf die betriebliche Beschäftigungsentwicklung eliminiert. Der so ermittelte Effekt der Reform auf die betriebliche Beschäftigungsentwicklung ist somit weniger anfällig für Verzerrungen durch unbeobachtete Faktoren im Vergleich zur Analyse der einfachen Veränderung der Anzahl der Beschäftigten.

Wenn sich die ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in geförderten Betrieben weniger positiv entwickelt als in den Vergleichsbetrieben, könnte dies auf Mitnahmeeffekte hinweisen. 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. Die Unterscheidung zwischen förderfähigen und nicht-förderfähigen Personen ist jedoch mit den verfügbaren Daten nur näherungsweise auf Basis der Leistungsbezugsdauer bzw. der Arbeitslosendauer möglich. Daher ist zu beachten, dass etwaige Mitnahmeeffekte tendenziell überschätzt werden und auch Substitutionseffekte einschließen könnten.

Um Substitutionseffekte korrekt zu identifizieren, darf ausschließlich die Beschäftigungsentwicklung von nicht-förderfähigen Arbeitnehmer*innen betrachtet werden. Da diese in den verfügbaren Daten jedoch nur näherungsweise identifiziert werden können, können auch die Substitutionseffekte nur annähernd ermittelt werden. Wenn geförderte Betriebe bei nicht-förderfähigen Arbeitnehmer*innen eine weniger positive Entwicklung aufweisen als nicht-geförderte Vergleichsbetriebe, könnte dies auf eine Substitution nicht-geförderter Arbeitnehmer*innen durch geförderte Arbeitnehmer*innen hinweisen. Darüber hinaus könnte es auch zur Substitution von Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung durch mehrere geförderte Beschäftigte ohne eine solche Ausbildung kommen, wenn aus Sicht des

Betriebs ein Anlernen der Tätigkeit ausreicht, um die Arbeit der Person mit abgeschlossener Berufsausbildung zu übernehmen. Des Weiteren kann es durch Förderkonkurrenz zu einer Substitution anderweitig geförderter Arbeitnehmer*innen durch Beschäftigte kommen, deren Lohnkosten durch EvL oder TaAM subventioniert werden. Hierbei wird die Beschäftigungsentwicklung der mit anderen Instrumenten geförderten Arbeitnehmer*innen als Vergleichsgröße herangezogen. Wenn sich eine anderweitig geförderte Beschäftigung in den mittels EvL beziehungsweise TaAM geförderten Betrieben weniger positiv entwickelt als in den Vergleichsbetrieben, könnte dies auf entsprechende Substitutionseffekte hinweisen.

Weder bei EvL- noch bei TaAM-Förderbetrieben kann ein negativer Effekt auf den Bestand ungeförderter Beschäftigung festgestellt werden. Die Ergebnisse aus Tabelle 40 deuten daher nicht auf die Existenz eines Mitnahmeeffekts bei den Förderinstrumenten EvL und TaAM hin. Des Weiteren haben auch die Zugänge von nicht-förderfähigen Beschäftigten eher zu als abgenommen. Dies kann als Indiz gegen die Existenz von Substitutionseffekten interpretiert werden. Darüber hinaus finden sich keine negativen Effekte auf die Beschäftigung von Personen mit abgeschlossener Ausbildung oder gar einem Hochschulabschluss. Hinweise für die Existenz von Substitutionseffekten können dagegen bei den verschiedenen Formen der geförderten Beschäftigung beobachtet werden. So deutet der abnehmende Bestand der geförderten Beschäftigten ohne EvL und TaAM-Geförderten darauf hin, dass über TaAM geförderte Beschäftigte andere Formen von geförderter Beschäftigung substituierten. Dementsprechend scheinen Unternehmen vermehrt auf TaAM zurück zu greifen und dafür das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ und die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zu substituierten, was vom Gesetzgeber durchaus so intendiert war.[51]

Tabelle 40: Mitnahme- und Substitutionseffekte von EvL und TaAM

	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Bestand ungeförderter SVP Beschäftigung	1,43**	0,44	0,79*	0,01
Zugang nicht-förderfähige Beschäftigung	1,75**	1,13	1,69**	0,53
Bestand Beschäftigung mit abgeschlossener Ausbildung	1,31**	1,11**	1,24**	0,24
Bestand Beschäftigung mit Uni/FH Abschluss	0,32	-0,12	0,11	0,15
Bestand geförderte SVP Beschäftigung (ohne EvL/TaAM)	-0,36	-0,01	-0,88***	-1,19***
Bundesprogramm Soziale Teilhabe	-0,82	-0,66	-0,79***	-1,06***
Eingliederungszuschuss	0,11	0,23*	0,08***	0,12***
Förderung von Arbeitsverhältnissen	-0,19**	-0,02	-0,20***	-0,27***

Notiz: Statistische Signifikanz auf dem 5/1/0,1% Niveau wird durch */**/*** gekennzeichnet.
Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

Darüber hinaus ist auch ein leicht positiver Effekt der TaAM-Förderung auf den Bestand der über den Eingliederungszuschuss Geförderten festzustellen. Hier hat eventuell die (wahrscheinlich

[51] Das Bundesprogramm Soziale Teilhabe sowie die Förderung von Arbeitsverhältnissen liefen vor dem Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzt aus. Ein positiver Effekt auf die Förderung mit diesen beiden Programmen ist somit ausgeschlossen. §16 i SGB II enthält jedoch erleichterte Zugangsbedingungen für (ehemals) Geförderte des Bundesprogramms beziehungsweise der Förderung von Arbeitsverhältnissen, was eine Substitution dieser Art der Förderung durch TaAM begünstigt.

positive) Erfahrung mit den Förderungen dazu geführt auch den Eingliederungszuschuss als andere Form der geförderten Beschäftigung zu nutzen. Eine weitere Erklärung dieses Effekts könnte darin bestehen, dass der Eingliederungszuschuss häufiger im Zusammenhang mit EvL und TaAM von den Jobcentern gewährt wurde, um die Teilnahme an den Instrumenten EvL und TaAM für Betriebe attraktiver zu machen. Bei EvL-Förderbetrieben scheint eine Substitution anderer Förderinstrumente vor allem in Westdeutschland stattzufinden.

Betrachtet man die Substitution anderer Förderinstrumente zusammengenommen werden im Schnitt weniger geförderte Beschäftigte substituiert als im Schnitt neue, durch EvL und TaAM-Geförderte Beschäftigte eingestellt werden. So hatten EvL-Förderbetriebe im September 2019 durchschnittlich 1,1 EvL-geförderte Beschäftigte in Ostdeutschland und 1,0 EvL-geförderte Beschäftigte in Westdeutschland, verglichen mit einer Substitution anderer Förderinstrumente von 0,36 im Westen und 0,01 im Osten. TaAM-Förderbetriebe hatten durchschnittlich 2,0 TaAM-geförderte Beschäftigte in Westdeutschland und 1,9 TaAM-geförderte Beschäftigte in Ostdeutschland, verglichen mit einer Substitution anderer Förderinstrumente von 0,88 im Westen und 1,19 im Osten. Insgesamt wurden also mehr Personen über die Förderinstrumente EvL und TaAM neu eingestellt als in anderen Förderinstrumenten substituiert wurden.

Bis auf gewisse und vom Gesetzgeber vorgesehene Substitutionseffekte hinsichtlich anderer Förderungen lassen sich also keine Substitutionseffekte nachweisen. Die positiven Effekte der Förderungen auf die Zugänge nicht-förderfähiger Beschäftigter und den Bestand ungeförderter Beschäftigter deuten eher auf positive Nebenwirkungen der Förderung hin. Dies ist womöglich dadurch zu erklären, dass die Anleitung und Einarbeitung von mittels EvL beziehungsweise TaAM geförderten Beschäftigten von der bestehenden Belegschaft nicht oder nur unzureichend geleistet werden konnte und weitere Arbeitskräfte eingestellt wurden. Darüber hinaus ist denkbar, dass durch die Förderung eine gewisse Substitution von Kapitel durch Arbeit stattgefunden hat: Betriebe unterlassen oder verschieben aufgrund der Förderung Investitionen in Sachkapital und nutzen weiterhin relativ arbeitsintensive Produktionstechniken. Dies hätte zur Folge, dass die Beschäftigung in den betroffenen Betrieben höher ausfällt als ohne Förderung, möglicherweise zum Nachteil von ansonsten anfallenden Produktivitätssteigerungen. Diese These lässt sich mit den vorhandenen Daten jedoch nicht weiter untersuchen, weil keine Informationen zum Kapitalstock der Betriebe vorliegen. Zuletzt ist es ebenfalls möglich, dass die Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen nach EvL oder TaAM zu einem verstärkten Insourcing geführt hat, also der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb des Betriebs statt diese am Markt einzukaufen. Eine solche betriebsinterne Produktion von vormals externen Dienstleistungen könnte sich ebenfalls positiv auf ungeförderte Beschäftigung beziehungsweise den Zugang an nicht-förderfähigen Beschäftigten auswirken. Auch diese These lässt sich jedoch mit den vorhandenen Daten nicht überprüfen.

Zwar liefern die durchschnittlichen Effekte für Förderbetriebe insgesamt keine Evidenz für das Vorhandensein von Mitnahme- und Substitutionseffekten, dennoch ist es durchaus möglich, dass diese bei bestimmten Subgruppen von Förderfirmen vorliegen. Daher werden im folgenden Teil die Ergebnisse verschiedener Heterogenitätsanalysen dargestellt. In Tabelle 41 wird die Effektheterogenität nach Förderintensität gezeigt, Tabelle 42 zeigt die Effektheterogenität bezüglich Wirtschaftssektoren. Um zu untersuchen, inwieweit es heterogene Mitnahme- und Substitutionseffekte bezüglich der Förderintensität gibt, wurde die Untersuchungsstichprobe am

Median der Förderintensität in den Förderbetrieben geteilt und die Mitnahme- bzw. Substitutionseffekte getrennt geschätzt. Dies erfolgt, da es plausibel erscheint, dass Nebenwirkungen wahrscheinlicher sind, je intensiver die jeweilige Maßnahme von den Betrieben genutzt wird.

Um die Heterogenität bezüglich der Wirtschaftssektoren zu untersuchen wurde die Untersuchungsstichprobe in Sektoren in denen besonders häufig geförderte Beschäftigung zu finden sind, nämlich den Wirtschaftsabschnitten O „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“, P „Erziehung und Unterricht“ und Q „Gesundheits- und Sozialwesen“(O-Q) sowie allen anderen Wirtschaftsabschnitten, unterteilt. Dahinter steht die Überlegung, dass das Handeln von Betrieben aus den Wirtschaftsabschnitten O-Q weniger stark von der Marktlogik geleitet wird als dies bei den übrigen Betrieben der Fall ist, da es sich hier oft um Betriebe in öffentlicher Hand beziehungsweise um nicht gewinnorientierte Betriebe handeln dürfte. Es wäre dementsprechend plausibel, dass sich unterschiedliche Mitnahme- und Substitutionseffekte zwischen diesen Wirtschaftssektorengruppen einstellen.

Aus der Heterogenitätsanalyse in Tabelle 41 geht hervor, dass es weder für Betriebe mit hoher noch mit niedriger Förderintensität eine Abnahme der ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, und damit einen Mitnahmeeffekt, gab. Auch gab es keine Abnahme der Zugänge nicht-förderfähiger Beschäftigter in beiden Gruppen, was gegen die Existenz von Substitutionseffekten bei ungeförderter Beschäftigung für Betriebe mit niedriger oder hoher Förderintensität interpretiert werden kann. Außerdem gab es keine Substitution von besser ausgebildeten Beschäftigten zugunsten von (geförderten) Beschäftigten ohne Berufsausbildung. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die Substitution anderer Förderarten besonders stark bei westdeutschen TaAM-Förderbetrieben mit höher Förderintensität ausfällt.

Tabelle 41: Heterogenität von Mitnahme- und Substitutionseffekte nach Förderintensität

hohe Förderintensität				
	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Bestand ungeförderter SVP Beschäftigung	0,53***	0,26	-0,07	-0,12
Zugang nicht-förderfähige Beschäftigung	0,58*	0,38	0,72**	0,33
Bestand Beschäftigung mit abgeschlossener Ausbildung	0,31	0,30	0,10	0,23
Bestand Beschäftigung mit Uni/FH Abschluss	0,04	-0,02	0,00	0,08
Bestand geförderte SVP Beschäftigung (ohne EvL/TaAM)	-0,12	-0,06	-1,58***	-1,05***
Bundesprogramm Soziale Teilhabe	-0,07	-0,02	-1,95***	-0,62**
Eingliederungszuschuss	0,03	0,09*	0,90***	0,11***
Förderung von Arbeitsverhältnissen	-0,03	-0,07	-0,25***	-0,45***

niedrige Förderintensität				
	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Bestand ungeförderter SVP Beschäftigung	1,82*	0,89	1,41**	0,03
Zugang nicht-förderfähige Beschäftigung	2,69*	0,34	1,90**	0,99
Bestand Beschäftigung mit abgeschlossener Ausbildung	1,63*	1,66	1,63***	0,66
Bestand Beschäftigung mit Uni/FH Abschluss	0,17	-0,11	0,63**	0,16
Bestand geförderte SVP Beschäftigung (ohne EvL/TaAM)	-0,97**	-0,36	-0,50***	-0,90**
Bundesprogramm Soziale Teilhabe	-0,82**	-0,66	-0,32	-1,08***
Eingliederungszuschuss	0,11	0,23*	0,04	0,17***
Förderung von Arbeitsverhältnissen	-0,19**	-0,02	-0,19***	0,03

Notiz: Statistische Signifikanz auf dem 5/1/0,1% Niveau wird durch */**/*** gekennzeichnet.
Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 42 zeigt die Heterogenität der Mitnahme und Substitutionseffekte nach Sektor. Hierbei wird zwischen den Wirtschaftsabschnitten O-Q sowie Betrieben in allen anderen Abschnitten unterschieden. Auch bei der Heterogenitätsanalyse nach Sektoren konnte keine Abnahme des Bestands der ungeförderten Beschäftigten und somit kein Mitnahmeeffekt für die Beitriebe aus unterschiedlichen Sektoren festgestellt werden. Ebenso konnte keine Abnahme der Zugänge nicht-förderfähiger Beschäftigter, und somit kein Substitutionseffekt, für die beiden Gruppen festgestellt werden. Eine Substitution hinsichtlich des Bestands an Beschäftigten mit einer Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss kann ebenfalls nicht bestätigt werden. Ein Unterschied besteht jedoch bei der Substitution anderer Förderinstrumente. Hier wurden bei westdeutschen TaAM-Förderbetrieben andere Förderinstrumente in Betrieben aus den Wirtschaftsabschnitten O-Q weniger stark ersetzt, als in den restlichen Wirtschaftsabschnitten.

Tabelle 42: Heterogenität von Mitnahme- und Substitutionseffekten nach Sektor

Betriebe in Wirtschaftsabschnitten O-Q				
	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Bestand ungeförderter SVP Beschäftigung	0,32	1,25	1,04	-0,28
Zugang nicht-förderfähige Beschäftigung	0,76	2,22*	1,04	0,68
Bestand Beschäftigung mit abgeschlossener Ausbildung	0,92	1,09	2,03***	0,66
Bestand Beschäftigung mit Uni/FH Abschluss	0,24	0,27	0,34	-0,13
Bestand geförderte SVP Beschäftigung (ohne EvL/TaAM)	0,23	-0,21	-0,26	-1,12***
Bestand geförderter: Bundesprogramm Soziale Teilhabe	0,63	-0,14	-0,03	-0,96***
Bestand geförderter: Eingliederungszuschuss	-0,03	0,05	0,05	0,12**
Bestand geförderter: Förderung von Arbeitsverhältnissen	-0,22	-0,20	-0,36***	-0,30**

Betriebe aus anderen Wirtschaftsabschnitten				
	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Bestand ungeförderter SVP Beschäftigung	0,84*	0,16	0,63*	-0,40
Zugang nicht-förderfähige Beschäftigung	1,18*	1,62*	1,83***	0,39
Bestand Beschäftigung mit abgeschlossener Ausbildung	0,71*	0,49	0,92***	-0,09
Bestand Beschäftigung mit Uni/FH Abschluss	0,03	0,00	0,08	0,15
Bestand geförderte SVP Beschäftigung (ohne EvL/TaAM)	-0,35	0,03	-0,60***	-0,94***
Bestand geförderter: Bundesprogramm Soziale Teilhabe	-0,27	0,00	-0,61***	-0,79***
Bestand geförderter: Eingliederungszuschuss	0,05	0,10	0,09***	0,11**
Bestand geförderter: Förderung von Arbeitsverhältnissen	-0,04	0,00	-0,04**	-0,23**

Notiz: Statistische Signifikanz auf dem 5/1/0,1% Niveau wird durch */**/*** gekennzeichnet. Die Wirtschaftsabschnitte O, P und Q entsprechen den Abschnitten „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gesundheits- und Sozialwesen“.

Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

8.2 Verdrängungseffekte

Um potenzielle Verdrängungseffekte der EvL- und TaAM-Förderung zu schätzen, werden in diesem Abschnitt ausschließlich Nicht-Förderbetriebe betrachtet. Die Idee hierbei ist, die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Nicht-Förderbetrieben zu vergleichen, die in unterschiedlichem Maße von der Förderung anderer Betriebe betroffen sind beziehungsweise sein könnten. Hierzu werden Nicht-Förderbetriebe einer jeweiligen Branche in Regionen mit hoher Förderintensität (also einer allgemein hohen Inanspruchnahme von EvL beziehungsweise TaAM) verglichen mit Nicht-Förderbetrieben derselben Branche in Regionen mit geringerer Förderintensität. Wenn die Beschäftigungsentwicklung der Betriebe in Regionen mit hoher Förderintensität weniger positiv ausfällt, kann dies auf Verdrängungseffekte hindeuten.

Wie zuvor basiert die Analyse zu Verdrängungseffekten ebenfalls auf dem BHP-XT. Hierzu wird eine Stichprobe von Betrieben genutzt, die 2015, 2018 und 2021 in den Daten beobachtbar sind. Diese Stichprobe wird unter anderem um Förderbetriebe sowie um Betriebe in überregionalem Wettbewerb bereinigt. Letzteres ist notwendig, da Schätzwerte von Verdrängungseffekten mittels der eben beschriebenen empirischen Strategie durch das Vorhandensein von überregionalem Wettbewerb verzerrt würden. Darüber hinaus werden Betriebe in Branchen ausgeschlossen, in denen die jeweilige Förderung weniger als 0,05 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausmacht, da hier kaum Verdrängungseffekte zu erwarten sind (für Details vgl. die methodischen Erläuterungen in Abschnitt 10.3).

Um die Förderintensität zu messen, wird die Quote an mittels EvL beziehungsweise TaAM geförderten Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der jeweiligen Kreis-Wirtschaftsgruppe (3-Steller der Wirtschaftsklassifikation WZ08) zum Ende September 2021 berechnet. Die untersuchten Nicht-Förderbetriebe werden dann mit Hilfe dieser so berechneten Förderintensität in drei Gruppen eingeteilt. Die erste Gruppe besteht aus Betrieben ohne Förderung in ihrem Wettbewerbsumfeld (Förderintensität gleich null) und bildet die Referenzgruppe in den Berechnungen. Die restlichen Betriebe werden dann anhand des Medians der Förderintensität in Betriebe mit hoher beziehungsweise niedriger Förderintensität in ihrem

Wettbewerbsumfeld eingeteilt. Alle genannten Schritte der Datenaufbereitung werden getrennt für die Maßnahmen EvL und TaAM durchgeführt, sodass sich die resultierenden Schätzstichproben an Nicht-Förderbetrieben unterscheiden. So umfasst die Stichprobe an Nicht-Förderfirmen, die für die Ermittlung von Verdrängungseffekten der EvL-Förderung genutzt wird, etwa 300.000 Betriebe. Für die Analyse von Verdrängungseffekten der TaAM-Förderung werden etwa 700.000 Betriebe genutzt.

Tabelle 43 zeigt ausgewählte deskriptive Statistiken zu den Betrieben der Schätzstichproben, gemessen im Jahr 2018, also bevor die beiden Maßnahmen eingeführt wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass Nicht-Förderbetriebe mit niedriger Förderintensität in ihrer jeweiligen Kreis-Wirtschaftsgruppen-Kombination im Schnitt mehr Beschäftigte aufweisen als Betriebe mit einer hohen Förderintensität beziehungsweise einer Förderintensität von null. Darüber hinaus gibt es nur relativ kleine Unterschiede über die Förderintensitätsgruppen hinweg was die Beschäftigtenstruktur angeht. Größere Unterschiede gibt es jedoch hinsichtlich der Verteilung der Nicht-Förderbetriebe auf verschiedene Branchen. Tabelle 43 zeigt hier eine Auswahl an wichtigen Branchen auf der 2-Steller Ebene der Wirtschaftsklassifikation WZ08. Es wird ersichtlich, dass Nicht-Förderbetriebe mit hoher EvL-Förderintensität relativ gleichverteilt auf die Bereiche Einzelhandel, Gastronomie, „Erziehung und Unterricht“, Sozialwesen sowie „Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen“ zu finden sind. Dagegen sind Nicht-Förderbetriebe mit hoher TaAM-Förderintensität in ihrer Kreis-Wirtschaftsgruppen-Kombination mit Abstand am häufigsten in den Branchen „Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen“ zu finden, gefolgt vom Sozialwesen, Einzelhandel und „Erziehung und Unterricht“. Die Gastronomie spielt hier eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 43: Deskriptive Statistiken der Betriebe in 2018

	Nicht-Förderbetriebe zur Ermittlung von Verdrängungseffekten von EvL			Nicht-Förderbetriebe zur Ermittlung von Verdrängungseffekten von TaAM		
	Förder-intensität von null	Niedrige Förder-intensität	Hohe Förder-intensität	Förder-intensität von null	Niedrige Förder-intensität	Hohe Förder-intensität
Beschäftigtenstruktur Durchschnitt						
Anzahl Beschäftigte	15,0	19,7	13,9	15,4	21,9	17,9
Alter Beschäftigte	43,3	42,8	44,0	43,6	43,1	45,1
Anteil in Prozent (%)						
Frauen	59,0	60,7	59,6	62,1	63,4	62,7
Vollzeit	33,7	31,6	34,3	37,1	36,1	35,2
geringfügig Besch.	28,2	25,7	25,2	24,0	22,9	22,8
Sozialversicherungs-pflichtig	67,8	70,3	70,7	71,7	72,6	72,9
Branchenverteilung Anteil in Prozent (%)						
Einzelhandel	17,0	14,9	10,0	22,9	27,3	11,5
Gastronomie	16,9	25,9	12,4	7,7	11,9	3,7
Erziehung und Unterricht	4,2	3,2	8,4	5,3	4,8	10,4
Sozialwesen	5,5	13,0	9,5	1,2	3,6	12,5
Interessenvertretungen (inkl. Kirchliche/ religiöse)	7,7	12,4	10,4	2,2	2,9	19,6
Anzahl Betriebe	182.452	84.085	39.660	364.730	219.259	92.650

Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

Zur Schätzung von Verdrängungseffekten kommt ein Regressionsansatz mit fixen Effekten (FE) zum Einsatz. Genauer gesagt wird die Veränderung der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter von 2015 nach 2018 sowie von 2018 nach 2021 auf eine Reihe von Kontrollvariablen[52], Betriebs-FE, Zeitraum FE, Branchen FE, Branchen- und Kreisspezifische Zeittrends sowie die Interaktion von Zeitraum-Indikatoren für vor beziehungsweise nach der Einführung der beiden Maßnahmen mit den Gruppen-Indikatoren für die Förderintensitäten regressiert. Die Koeffizienten dieser Interaktionsterme ergeben die Schätzwerte der potenziellen Verdrängungseffekte für den Vergleich von Betrieben mit hoher beziehungsweise niedriger Förderintensität in ihrem Wettbewerbsumfeld im Vergleich zu Betrieben mit einer Förderintensität von null. Durch die verwendeten Kontrollvariablen sowie FE ist dieser Schätzwert bereinigt um Unterschiede in beobachtbaren Charakteristika der Betriebe, um Trends in der Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten der Betriebe vor Einführung des Teilhabechancengesetzes sowie um etwaige Unterschiede in den Trends über Branchen- und Kreisgrenzen hinweg. Somit handelt es – ähnlich wie in Abschnitt 8.1 – um einen erweiterten

[52] Diese umfassen die Beschäftigtenstruktur hinsichtlich Alter, Frauenanteil, Anteile nach Art der Beschäftigung, Qualifikation der Beschäftigten, Tätigkeitsniveaus, Betriebszugehörigkeitsdauer, Nationalität, Beruf, Erwerbsaufstocker, geförderten Beschäftigten, Naturwissenschaftlern oder Ingenieuren sowie der Lohnverteilung (25, 50 und 75 Prozent Perzentile sowie Löhne oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze).

Differenzen-von-Differenzen Ansatz (Bell et al., 1999). Ermittelte Schätzwerte von potenziellen Verdrängungseffekten für beide Fördermaßnahmen in Ost- und Westdeutschland sind in Tabelle 44 zu finden.

Tabelle 44: Verdrängungseffekte

	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Niedrige Förderintensität vs. null	0,12	-0,07	-0,16	-0,09
Hohe Förderintensität vs. null	0,05	0,10	-0,14	0,00
Spezifikation				
Betriebs- und Zeit fixe Effekte	✓	✓	✓	✓
Zeittrends für Wirtschaftsabschnitt und Kreis	✓	✓	✓	✓
Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓

Notiz: Statistische Signifikanz auf dem 5/1/0,1% Niveau wird durch */**/*** gekennzeichnet.
Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

Die Ergebnisse zeigen, dass die Schätzwerte relativ klein, um null gestreut und statistisch insignifikant sind. Davon abgesehen sind die Schätzwerte für Betriebe mit hoher Förderintensität keineswegs konsistent größer (im Betrag) als die Schätzwerte für Betriebe mit niedriger Förderintensität. Daher lässt sich insgesamt festhalten, dass die Ergebnisse keinerlei Evidenz für das Vorhandensein von Verdrängungseffekten der Förderungen liefern.

Dennoch ist es möglich, dass solche durchschnittlichen Effekte substanzielle Heterogenität in den Effekten verschleiern. Aus diesem Grund werden Effekte ebenfalls nach Sektoren geschätzt. Hier unterscheiden wir Betriebe aus den Wirtschaftsabschnitten O „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“, P „Erziehung und Unterricht“ und Q „Gesundheits- und Sozialwesen“ sowie allen anderen Wirtschaftsabschnitten. Die Idee hinter dieser Unterteilung ist, dass Betriebe aus den Wirtschaftsabschnitten O-Q mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit in öffentlicher Hand oder zumindest weniger der direkten Logik des Marktes unterworfen sind. Bei diesen Betrieben erscheint es plausibel, dass Verdrängungseffekte relativ unwahrscheinlich sind, weil sie eher selten um Marktanteile auf den Verbrauchermärkten konkurrieren und deshalb weniger Verschiebungen in der Anzahl der Beschäftigten selbst bei hoher Förderintensität zu erwarten ist. Entsprechende Ergebnisse nach Sektoren getrennt finden sich in Tabelle 45. Doch auch diese Betrachtung zeigt keine Evidenz für Verdrängungseffekte, weder für Betriebe in den Wirtschaftsabschnitte O-Q, noch für andere Betriebe.

Tabelle 45: Heterogene Verdrängungseffekte nach Sektor

Betriebe in Wirtschaftsabschnitten O-Q	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Niedrige Förderintensität vs. null	-0,36	-0,06	-0,40	-0,16
Hohe Förderintensität vs. null	-0,41	0,10	-0,46	-0,26

Betriebe in anderen Wirtschaftsabschnitten	EvL		TaAM	
	West	Ost	West	Ost
Niedrige Förderintensität vs. null	0,25	-0,11	-0,09	-0,11
Hohe Förderintensität vs. null	0,05	0,06	-0,07	-0,01
Spezifikation				
Betriebs- und Zeit-FE	✓	✓	✓	✓
Zeittrends für Wirtschaftsabschnitt und Kreis	✓	✓	✓	✓
Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓

Notiz: Statistische Signifikanz auf dem 5/1/0,1% Niveau wird durch */**/*** gekennzeichnet. Die Wirtschaftsabschnitte O, P und Q entsprechen den Abschnitten „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gesundheits- und Sozialwesen“.

Quelle: BHP-XT; eigene Berechnungen. © IAB

8.3 Zwischenfazit

Insgesamt liefern die präsentierten Ergebnisse keine Evidenz für das Vorhandensein von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten. Dies gilt, obwohl sowohl EvL als auch TaAM einen marktnahen Einsatz der Geförderten ermöglichen, da die geförderte Beschäftigung laut Gesetz weder zusätzlich noch wettbewerbsneutral sein muss. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte sein, dass die beiden Instrumente eine relativ eng abgegrenzte Zielgruppe von relativ marktfernen Langzeitarbeitslosen beziehungsweise Langzeitleistungsbeziehenden adressieren. Diese Marktferne der Geförderten verringert dabei das Risiko von nicht intendierten Nebenwirkungen der Förderung. Darüber hinaus sei die trotz Covid-19-Pandemie insgesamt relativ hohe Güter- und Arbeitskräftenachfrage genannt, die die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Nebenwirkungen verringern sollte. Zuletzt könnten auch die relativ geringen Förderzahlen die Absenz von Substitutions- und Verdrängungseffekten erklären. Eine abschließende Beurteilung dazu, wie stark die einzelnen Faktoren die Ergebnisse beeinflusst haben, kann an dieser Stelle nicht getroffen werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine Kombination der genannten Faktoren für das Nichtauftreten von Nebenwirkungen eine Rolle gespielt haben.

Während dieses Kapitel insgesamt keine Evidenz für nicht intendierte Nebenwirkungen liefert, so zeigen die Ergebnisse doch intendierte Substitutionseffekte auf andere Fördermaßnahmen, besonders für TaAM-Förderungen. Diese waren vom Gesetzgeber durch erleichterte Zugangsregeln für Geförderte der Bundesprogramme „Sozial Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ explizit erwünscht. Darüber hinaus gab es positive Effekte

auf die betriebliche Inanspruchnahme des Eingliederungszuschusses. Letzteres deutet auf positive Nebenwirkungen der Förderung hin: Die relativ großzügige Förderung von arbeitsmarktfernen Personen mittels EvL und TaAM hat anscheinend dazu geführt, dass Betriebe weitere Arbeitslose eingestellt haben, die eine geringere finanzielle Unterstützung durch die Jobcenter mittels Eingliederungszuschuss erhalten.

Des Weiteren deuten die positiven Effekte auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie den Zugang an nicht-förderfähigen Beschäftigten bei Förderbetrieben ebenfalls eher auf potentielle positive Nebenwirkungen der Förderung hin. Zum einen wäre es möglich, dass die geförderten Beschäftigten gerade anfangs einen erhöhten Betreuungsbedarf haben, der von der bestehenden Belegschaft nicht oder nur unzureichend geleistet werden kann. Des Weiteren besteht die Möglichkeit einer Substitution von Kapital durch Arbeit. In solchen Fällen entscheiden sich Betriebe aufgrund der Lohnkostenzuschüsse dafür, ansonsten getätigte Investitionen in Sachkapital zu unterlassen um weiterhin arbeitsintensive Produktionstechniken zu nutzen, was tendenziell zu höherer Beschäftigung aber geringerer Produktivität führen würde. Dies lässt sich mit den vorhandenen Daten jedoch nicht weiter untersuchen, weil keine Informationen zum Kapitalstock der Betriebe vorliegen. Darüber hinaus wäre es möglich, dass die Förderung zu einem verstärkten Insourcing von vormals extern erbrachten Dienstleistungen geführt hat. Ein solches Insourcing könnte sich ebenfalls positiv auf die ungeförderte Beschäftigung beziehungsweise den Zugang an nicht-förderfähigen Beschäftigten in Förderbetrieben auswirken. Gleichzeitig könnte dadurch Beschäftigung in Betrieben, die diese externen Dienstleistungen vorher erbracht haben, geringer ausfallen. Diese These lässt sich allerdings mit verwendeten administrativen Betriebsdaten nicht weiter überprüfen.

Insgesamt ähneln die präsentierten Ergebnisse zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten denen der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011). Auch hier konnten keine der genannten Nebenwirkungen der Förderungen nachgewiesen werden. Für das ESF Programm „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ gab es ebenfalls keine Hinweise, auch wenn nur implizite Evidenz dazu geliefert wurde (Boockmann et al., 2021).

Abschließend muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass gerade Verdrängungseffekte wohlmöglich erst langfristig festzustellen sind. Dies könnte vor allem für TaAM der Fall sein, da die Förderdauer mit maximal fünf Jahren hier besonders lang ist. Außerdem wäre es möglich, dass sich Verdrängungseffekte unter erschwerten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen einstellen. So ist es durchaus möglich, dass die aktuellen Entwicklungen durch den Krieg in der Ukraine, also stark gestiegene Preise, höheren Zinsen und eine schwächelnde gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, solche Effekte begünstigen. Erkenntnisse dazu können allerdings nur weitere, langfristigere Analysen liefern.

9 Fazit

Mit dem Teilhabechancengesetz wurde das Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitsuchende um die Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) erweitert.[53] In beiden Fällen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, die förderberechtigte Personen einstellen. Die Jobcenter übernehmen in diesem Fall also nennenswerte Teile der anfallenden Lohnkosten. Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ werden diese in den ersten beiden Förderjahren sogar vollständig von öffentlicher Seite finanziert. Die Förderung steht dabei privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offen wie öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern. Auf die in der Vergangenheit für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse gängige Beschränkung auf Tätigkeiten, die gemeinnützig, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sind, wurde also verzichtet. Dadurch dürften sich die Anschlussperspektiven der Geförderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern, gleichzeitig aber das Risiko von Nebenwirkungen der Förderung, etwa von Mitnahmeeffekten, zunehmen.

Beide Instrumente richten sich an (besonders) arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte und sollen ihnen den – ohne die Lohnkostenförderung voraussichtlich verwehrten – Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Die geförderte Beschäftigung soll die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten stärken und zugleich eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt schlagen, sprich ihre Aussichten auf eine ungeförderte Anschlussbeschäftigung und damit zugleich auf eine Überwindung von Arbeitslosigkeit und (im besten Falle auch von) Hilfebedürftigkeit verbessern. Bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, das sich an eine deutlich arbeitsmarktfernere Zielgruppe als die Förderung nach § 16e SGB II richtet, handelt es sich laut Gesetzesbegründung um ein „mittel- und langfristiges Ziel“ (Bundesregierung 2018: 2). Unmittelbar steht die „Eröffnung von Teilhabechancen“ (ebd.) im Vordergrund, sprich die Kompensation der desintegrativen Folgen, die gerade mit einem langfristigen Ausschluss vom Arbeitsmarkt einhergehen (vgl. beispielhaft Gundert/Pohlan 2022; Ramos Lobato et al. [Hg.] 2016). In diesem Sinne kann die geförderte Beschäftigung als eine Art Surrogat regulärer Formen der Erwerbsbeteiligung verstanden werden, die deren manifeste wie latente Integrationsfunktionen zeitweise kompensieren soll (Bauer et al. 2013; Christoph et al. 2015; Hirseland et al. 2012; Ramos Lobato 2017).

Mit dieser inhaltlichen Ausrichtung hat die Einführung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zweifelsohne eine Lücke im Regelinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschlossen (Ramos Lobato et al. 2023). Mit der Entfristung der Förderung nach § 16i SGB II, die mit dem Bürgergeld-Gesetz beschlossen wurde, gilt dies nun auch über das Jahr 2024 hinaus. Entstanden ist diese Lücke im Jahr 2012, als der Beschäftigungszuschuss abgeschafft wurde. Wie kein anderes Instrument der Grundsicherung für Arbeitsuchende stand der 2007 eingeführte Beschäftigungszuschuss für einen arbeitsmarktpolitischen Kurswechsel hin zu einer stärker am Normalmodell der Erwerbsteilhabe (Arbeit gegen Lohn) orientierten Beschäftigungsförderung. Trotz dieser programmatischen (Neu-)Ausrichtung und der bis dato einmaligen Möglichkeit einer potenziell unbefristeten Fortsetzung der Lohnkostenförderung, sollte aber auch der Beschäftigungszuschuss einen möglichen Übergang der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt

[53] Dieses Kapitel wurde von Martin Dietz, Jan Gellermann und Philipp Ramos Lobato verfasst.

nicht aus dem Blick verlieren. Entsprechend betritt „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit seiner Kombination aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen keineswegs förderpolitisches Neuland, sondern schließt auch in dieser Hinsicht konzeptionell an seinen Vorgänger an. Gleichzeitig ist erkennbar, dass die Ausgestaltung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ unter dem Eindruck verschiedener Evaluationsergebnisse neu justiert wurde. Dies gilt nicht zuletzt für die Abgrenzung der Zielgruppe, die Fehlzuweisungen besser ausschließen soll als die Zugangskriterien des Beschäftigungszuschusses, aber auch für die Einführung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung. In Gestalt einer flankierenden Beratungs- und Unterstützungsdienstleistung soll das – vielfach als Coaching bezeichnete – Betreuungsangebot insbesondere vorzeitigen Beschäftigungsabbrüchen entgegenwirken. Eine solche „systematische fachliche Begleitung“ des betrieblichen Integrationsprozesses der Geförderten hatten seinerzeit die Forschenden der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011: 197) empfohlen.

Entsprechend berücksichtigt die wissenschaftliche Evaluation des Teilhabechancengesetzes, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit 2019 im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II durchführt, nicht nur die Mehrdimensionalität der mit „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verfolgten politischen Ziele, sondern widmet zugleich den verschiedenen innovativen Elementen ihrer gesetzlichen Ausgestaltung besondere Aufmerksamkeit. Verteilt auf acht Teilprojekte stehen die folgenden Themenkomplexe im Fokus der Begleitforschung: die Umsetzung der Instrumente durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz, der damit verbundene Integrationsprozess der Geförderten und die Rolle der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung sowie ihre Wirkungen auf sozial Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt. Untersucht wurden mit Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten zudem nicht-intendierte Folgen des Instrumenteneinsatzes.

Ursprünglich gehörte zum Kernauftrag der wissenschaftlichen Begleitevaluation des Teilhabechancengesetzes, die Grundlage für eine evidenzbasierte Entscheidung über die Fortführung der – zunächst bis Ende 2024 befristeten – Förderung nach § 16i SGB II zu schaffen. Mit der vorzeitigen Entfristung des Instruments, die Ende 2022 als Teil des Bürgergeld-Gesetzes vom Bundestag beschlossen wurde und zum Jahresbeginn 2023 in Kraft getreten ist, hat sich die Erwartungshaltung an die Studie und ihre Ergebnisse stärker hin zur Frage der Weiterentwicklung der Instrumente verschoben. Diese Verschiebung klang bereits im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021: 60) an, wurde deutlich aber vor allem im Begründungsteil des Bürgergeld-Gesetzes formuliert. Demnach soll die „Weiterentwicklung des Sozialen Arbeitsmarktes [.] auf den abschließenden wissenschaftlichen Erkenntnissen der Evaluation des IAB Ende 2023 aufsetzen“ (Bundesregierung 2023: 55).

Nach fünfjähriger Forschungszeit liegt nun der Abschlussbericht der Evaluationsstudie vor, der die gewonnenen und teils bereits in Einzelveröffentlichungen[54] erschienenen Befunde zusammenträgt. Das vorliegende Kapitel fasst die in den vorangegangenen Berichtsteilen präsentierten Untersuchungsergebnisse zusammen (Abschnitt 9.1). Anschließend werden beide

[54] Hervorzuheben sind die summarischen Ergebnisdarstellungen im Zwischenbericht der Evaluationsstudie (Bauer et al. 2021) sowie die Beiträge im Sonderheft „Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose“ der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ (Lange/Globisch/Ramos Lobato [Hg.] 2023). Daneben sind die diversen Einzelbeiträge in der Veröffentlichungsserie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im IAB-Forum zu nennen.

Förderinstrumente im Lichte der gewonnenen Einsichten bewertet und aus Sicht der Forschung zielführende Weiterentwicklungsmöglichkeiten skizziert (Abschnitt 9.2). Das Kapitel schließt mit einer Einordnung der mit dem Teilhabechancengesetz initiierten Reform und arbeitet ein zentrales Desiderat der (Teilhabe-)Förderung arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter (Abschnitt 9.3) heraus.

9.1 Evaluationsergebnisse im Überblick

Die Evaluation des Teilhabechancengesetzes hat, verteilt auf insgesamt acht Teilprojekte, die Umsetzung, den betrieblichen Einsatz sowie die Wirkung der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II wissenschaftlich untersucht. Die Studie stützt sich dabei auf eine breite empirische Basis aus standardisierten wie nicht-standardisierten Befragungsdaten sowie auf Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. hierzu ausführlich den Daten- und Methodenbericht der einzelnen Teilprojekte in Kapitel 10). Die Ausführungen des vorliegenden Abschnitts fassen die zentralen Befunde zusammen und bieten somit eine kompakte Übersicht über die Evaluationsergebnisse. Die Zusammenschau gliedert sich in fünf Unterabschnitte und rückt die folgenden Themenbereiche in den Fokus: Einsatz der Förderinstrumente durch die Jobcenter, Zugangskriterien und Fallauswahl, betriebliche Nutzung und Nebenwirkungen, beschäftigungsbegleitende Betreuung und Förderabbrüche, Wirkungen auf Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit sowie Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus.

9.1.1 Einsatz der Förderinstrumente

In den ersten viereinhalb Jahren seit Einführung der Instrumente im Januar 2019 wurden insgesamt gut 118.000 Förderung begonnen

Eine grundsätzliche Frage bei der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besteht darin, wie stark das Instrument genutzt wird und ob es die Zielgruppe erreicht, für die die Förderung konzipiert wurde. Seit Einführung der beiden Instrumente im Januar 2019 wurden bis September 2023 insgesamt 86.400 Förderungen nach § 16i und 31.500 nach § 16e SGB II begonnen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023c). Im Juni 2023 wurden 38.300 Bestandsfälle nach § 16i und 6.800 nach § 16e SGB II von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit registriert (vgl. ebd.).

Ein großer Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse wurde im ersten Umsetzungsjahr begonnen. Die Zahl der monatlichen Maßnahmenzugänge stieg in den ersten neun Monaten seit Einführung der beiden Instrumente rapide an und nahm danach ab. Der Ausbruch von COVID-19 zu Beginn des Jahres 2020 führte zu einer weiteren Verringerung der Zugänge in beide Instrumente, die sich bis heute zeigt. Nimmt man die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD seinerzeit genannte Zielgröße von 150.000 Förderungen als Bewertungsmaßstab, bleiben die Instrumente hinter den politischen Erwartungen zurück. Die COVID-19-Pandemie und die daraus resultierenden Zusatzbelastungen für die Jobcenter, dürfte es ihnen jedoch schwer gemacht haben, eine solche Zielgröße zu erreichen. Hinzu kommt, dass die Pandemie und die verschiedenen Maßnahmen zu ihrer Eindämmung auch die Betriebe vor große Herausforderungen gestellt und Neueinstellungen zeitweise erschwert haben (Kubis 2021; Weber 2020). Ungeachtet dessen, ist eine solche Fördergröße bei einem Förderinstrument wie „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ohnehin kein uneingeschränkt geeigneter Erfolgsmaßstab, leistet diese doch

unter Umständen einer Positivauswahl (‚Creaming'-Effekt) unter den Förderfähigen ungewollt Vorschub (Kupka et al. 2018: 10).

Aus Jobcenter-Sicht erweitert „Teilhabe am Arbeitsmarkt" die Förderoptionen für arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte, belastet aber den Haushalt teils beträchtlich

Die Jobcenter begrüßen die Einführung von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" und „Teilhabe am Arbeitsmarkt" mehrheitlich. Dies zeigen Befragungen von Fach- und Führungskräften der Jobcenter, die seit 2019 im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurden. Dabei messen die Jobcenter „Teilhabe am Arbeitsmarkt" eine größere Bedeutung bei als der Förderung nach § 16e SGB II zu. Es ist daher nicht weiter überraschend, dass sich eine große Mehrheit der Jobcenter für die Entfristung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" über das Jahr 2024 hinaus ausspricht. Die Unterschiede in der Bewertung beider Instrumente dürften nicht zuletzt dem Umstand geschuldet sein, dass es für die Förderung nach § 16i SGB II aus Sicht der Jobcenter keine Alternative im Förderportfolio des SGB II gibt. Mit Blick auf „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" sehen dagegen immerhin knapp die Hälfte der befragten Jobcenter im Eingliederungszuschuss, also einer bereits lange etablierten Lohnkostenförderung, eine alternative Fördermöglichkeit.

Gefragt nach der für sie maßgeblichen Zielsetzung der beiden Instrumente, ergeben die Antworten der Jobcenter folgendes Bild: So zielen sie mit „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" vorrangig auf die Arbeitsmarktintegration der Geförderten. Hierbei setzt die Mehrheit der Jobcenter auf sogenannte Klebeeffekte, also die Übernahme der gefördert Beschäftigten in ein reguläres Anstellungsverhältnis beim selben Arbeitgeber. Im Gegenzug spielt die Verbesserung sozialer Teilhabemöglichkeiten eine im Vergleich zur Förderung nach § 16i SGB II untergeordnete Rolle. Bemerkenswert ist, dass das Ziel der Arbeitsmarktintegration auch bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt" keine nachgeordnete Rolle spielt. Rund 44 Prozent der Jobcenter geben an, dass die Realisierung von Klebeeffekten für sie zu einem der drei wichtigsten Ziele des Einsatzes von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" zählt. Ein ähnliches Bild ergeben auch die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien. Die Interviews mit Fach- und Führungskräften ausgewählter Jobcenter zeigen, dass die Jobcenter mitunter eines der beiden zentralen Ziele priorisieren. Diese Priorisierung wird von mehreren Kontextfaktoren beeinflusst, etwa der regionalen Arbeitsmarktsituation oder der geschäftspolitischen Ausrichtung der Jobcenter.

Schließlich ist die Finanzierung der Förderinstrumente ein zentrales Thema in den Interviews mit den Jobcentern. Das ist gerade mit Blick auf „Teilhabe am Arbeitsmarkt" nicht weiter überraschend, handelt es sich doch um ein vergleichsweise kostenintensives Instrument, das Haushaltsmittel der Jobcenter im Zweifel für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren bindet. Bemerkenswert ist, dass Jobcenter ihre finanzielle Situation und ihre förderpolitischen Handlungsspielräume sehr unterschiedlich beschreiben. Entsprechend unterscheidet sich auch die Nutzungsintensität der Förderinstrumente. Während auf der einen Seite viel Energie in die Anbahnung geförderter Beschäftigungsverhältnisse investiert wird, um die verfügbaren Eingliederungsleistungen bestmöglich auszuschöpfen, handhaben Jobcenter mit geringen Budgets den Einsatz insbesondere von Förderungen nach § 16i SGB II eher restriktiv. Der mit dem Teilhabechancengesetz ermöglichte Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) ist daher vor allem für Jobcenter mit knappen Budgetrahmen eine willkommene Zusatzfinanzierung. Zwar lösen auch die darüber

generierten Mittel die grundsätzlichen Finanzierungsengpässe nicht vollends, erlauben aber gleichwohl mehr Förderungen als ohne PAT finanzierbar wären.

9.1.2 Zugangskriterien und Fallauswahl

Die Zugangskriterien der Förderung werden nahezu ausnahmslos erfüllt, relevante Teilgruppen bleiben aber unterrepräsentiert

Eine Untersuchung des Förderbestands Ende März 2019 zeigt auf Basis administrativer Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, dass die Geförderten beider Instrumente die gesetzlich definierten Förderkriterien nahezu ausnahmslos erfüllen. Die wenigen Fälle, bei denen Abweichungen auftreten, können unter anderem durch Ungenauigkeiten bei den zur Verfügung stehenden Daten erklärt werden. Die Förderung konnte also von den Jobcentern wie vorgesehen umgesetzt werden.
Bei der Förderung nach § 16i SGB II fällt zudem auf, dass überproportional Personen gefördert werden, die innerhalb der Zielgruppe als besonders arbeitsmarktfern gelten können. Dazu gehören u.a. ältere Leistungsberechtigte oder Personen, die während der letzten sieben Jahre überhaupt keine Erwerbserfahrung sammeln konnten. Im Vergleich zum jeweiligen Anteil an den Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende insgesamt waren Frauen sowie Personen ohne beruflichen Abschluss und ohne deutsche Staatsangehörigkeit bei der Förderung jedoch unterrepräsentiert.

Geförderte nach § 16i SGB II weisen vergleichsweise schlechte Beschäftigungschancen auf, bei Geförderten nach § 16e SGB II ist hingegen eine Positivselektion feststellbar

Neben der Erfüllung der formalen Zugangskriterien wurde untersucht, ob die Geförderten innerhalb der Grundsicherungsbeziehenden tatsächlich eine Gruppe mit relativ schlechten Beschäftigungschancen darstellen. Hierzu wurden die Beschäftigungsquoten von statistischen Zwillingen der Geförderten 14 Monate nach Eintritt in die Förderung mit den Werten der Leistungsberechtigten insgesamt sowie der Gruppe der grundsätzlich förderfähigen Personen verglichen.

Für die Förderung nach § 16i SGB II bestätigen sich die Hinweise, dass es sich bei den Geförderten innerhalb der Gruppe der Grundsicherungsbeziehenden um eine Auswahl besonders arbeitsmarktferner Personen handelt. Im Vergleich zur Gruppe der Förderberechtigten insgesamt zeigt sich hingegen eine leicht höhere Beschäftigungsquote. Dies deutet auf ein gewisses ‚Creaming' bei der Zuweisung der Geförderten in das Instrument hin. Der Umfang ist aber kaum nennenswert und erfolgt innerhalb eines gut abgegrenzten Kreises sehr arbeitsmarktferner Personen.

Die Beschäftigungsquoten der statistischen Zwillinge von Geförderten von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" liegen auf demselben Niveau wie die der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt und deutlich oberhalb der Gruppe der grundsätzlich förderfähigen Personen. Die Geförderten befinden sich mit Blick auf ihre Beschäftigungschancen also in etwa in der „Mitte" der Grundsicherungsbeziehenden. Dies korrespondiert mit der Kategorisierung von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" als ein Instrument, das im Kern auf die Arbeitsmarktintegration der Geförderten zielt und damit einem klassischen Einsatzzweck der Beschäftigungsförderung folgt. Bezogen auf die Gruppe der Förderfähigen handelt es sich bei

der betrachteten Zugangskohorte um eine Positivauswahl von Personen mit höheren Beschäftigungschancen. Diese dürfte einerseits durch die breiter angelegten Förderkriterien von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und andererseits durch die im Vergleich zu „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vordringlichere Ausrichtung auf die Integration der Geförderten in ungeförderte Beschäftigung begründet sein.

Trotz verschiedener gesetzlicher Zugangskriterien weisen die Geförderten beider Instrumente ähnliche Arbeitsmarktbarrieren auf

Auch wenn die jeweiligen Zielgruppen durch die unterschiedlichen gesetzlich definierten Zugangsvoraussetzungen klar voneinander getrennt sind, zeigen sich innerhalb der Gruppe der Geförderten dennoch gewisse Ähnlichkeiten zwischen den Teilpopulationen. Verlierer der sozioökonomischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte, darunter insbesondere die Wiedervereinigung sowie der Umbau der ostdeutschen Wirtschaft, Rationalisierung und Strukturwandel im Westen, prägen vor allem die Arbeitsbiografien der Teilnehmenden jenseits des 50. Lebensjahres, obwohl sie zum Teil formal besser ausgebildet sind als die jüngeren Teilnehmenden. Bildungs- und Ausbildungsdefizite und misslungene Übergänge ins Erwerbsleben zeigen sich vor allem bei den jüngeren Teilnehmenden. Familienbedingt problematische Berufseinstiege und Berufsrückkehr betreffen häufig weibliche Geförderte, migrations- bzw. sprachspezifische Arbeitsmarktbarrieren treten bei Teilnehmenden mit Migrationshintergrund dazu. Die wenigen in administrativen Daten verfügbaren Indikatoren für Gesundheit fallen bei den Geförderten zudem schlechter aus als im Durchschnitt der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Obwohl sich die Instrumente aufgrund der unterschiedlich langen Arbeitslosigkeits- bzw. Leistungsbezugsdauern an sehr verschiedene Personenkreise richten, weisen die Analysen auf bemerkenswerte Ähnlichkeiten zwischen den Geförderten beider Instrumente hin. Insofern ist davon auszugehen, dass die Teilnehmenden an „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ von heute ohne geeignete arbeitsmarktpolitische Förderung die Teilnehmenden an „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ von morgen sein könnten – und das mit zukünftig ungleich schlechteren Eingliederungschancen. Eine frühzeitige Intervention mit Hilfe von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ könnte also dazu beitragen, einer zunehmenden Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit entgegen zu treten und die noch vorhandenen Integrationschancen durch rechtzeitigere Förderung zu nutzen, bevor zu einem späteren Zeitpunkt stärker sozialpolitisch ausgerichtete und deutlich teurere Instrumente zum Einsatz kommen müssten.

9.1.3 Betriebliche Nutzung und Nebenwirkungen

„Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ wird schwerpunktmäßig von der Privatwirtschaft genutzt, bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist die sektorale Verteilung gleichmäßiger

Die Verteilung der Geförderten nach Arbeitgebertyp unterscheidet sich zwischen den beiden Instrumenten signifikant. Dies zeigt eine Befragung von Geförderten aus dem Jahr 2019. Während nach § 16e SGB II geförderte Personen in gut zwei Drittel der Fälle bei privatwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt sind, gilt dies für gut jede dritte Förderung nach § 16i SGB II. Hier ist der Anteil der gemeinnützigen Arbeitgeber mit 38 Prozent am höchsten, eine Förderung im öffentlichen Dienst mit 27 Prozent am seltensten. Bei „Eingliederung von

Langzeitarbeitslosen“ liegen öffentliche (15 Prozent) und gemeinnützige Arbeitgeber (18 Prozent) in etwa gleichauf und machen zusammen ein Drittel der Förderfälle aus. Diese Unterschiede spiegeln die größere Arbeitsmarktnähe der Geförderten von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ bzw. die größere Distanz zum Arbeitsmarkt der Geförderten von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wider. Zu vermuten ist jedoch, dass auch die Rekrutierungspraxis der Jobcenter einen nennenswerten Einfluss auf diese Verteilung hat.

Nur ein Teil der Betriebe kennt die Instrumente, verbreiteter ist das Wissen vor allem bei Betrieben, die grundsätzlich auch Langzeitarbeitslose bei der Einstellung berücksichtigen

Der Einsatz der Instrumente des Teilhabechancengesetzes setzt die betriebliche Bereitschaft voraus, Beschäftigungsmöglichkeiten für die Förderberechtigten bereit zu stellen. Grundvoraussetzung hierfür ist die Kenntnis über deren Fördermöglichkeiten. Ergebnisse aus der IAB-Stellenerhebung zeigen, dass drei Jahre nach Start der Förderung rund ein Viertel der Betriebe Kenntnis von den Instrumenten hat, wobei dies mit der Betriebsgröße zunimmt und bei Großbetrieben mit 250 und mehr Beschäftigten immerhin bei gut 55 Prozent liegt. Einen überdurchschnittlichen Bekanntheitsgrad haben die Instrumente im Wirtschaftszweig „Bildung, Gesundheit und Soziales“ mit 32 Prozent und in der „Öffentlichen Verwaltung“ mit 56 Prozent. Das Wissen um die Instrumente des Teilhabechancengesetzes ist bei Betrieben am verbreitetsten, die auch Bewerbungen von Personen berücksichtigen, die mehr als zwölf Monate keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgegangen sind. Hier liegt der Anteil bei etwa 34 Prozent. Diese Betriebe dürften bereits in der Vergangenheit Kontakte zur Arbeitsagentur oder zum Jobcenter gehabt haben und daher deren Förder- und Unterstützungsangebote eher kennen.

Da beide Instrumente privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offenstehen wie öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern, dürfte deren Bekanntheitsgrad noch ausbaufähig sein – und damit zumindest potenziell auch die Inanspruchnahme durch die Betriebe. Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe, die die Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes – wie andere Fördermöglichkeiten – vergleichsweise selten kennen und nutzen. Darüber hinaus nutzen nicht alle Betriebe, die das Teilhabechancengesetz kennen, die Beschäftigungsförderung auch tatsächlich, sondern nur rund jeder fünfte Betrieb. Doch dies liegt – so berichten die Betriebe – meist daran, dass es im Betrieb keine geeigneten Stellen gibt, nur selten an schlechten Erfahrungen mit dem Jobcenter.

Unerwünschte Nebenwirkungen des Instrumenteneinsatzes, wie betriebliche Mitnahme und Substitution regulärer Beschäftigung, wurden bislang nicht festgestellt

Bei den Förderinstrumenten des Teilhabechancengesetzes handelt es sich um betriebliche Lohnkostenzuschüsse für die Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten. Die Jobcenter übernehmen nennenswerte Teile der anfallenden Lohnkosten, im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ werden diese in den ersten beiden Förderjahren sogar vollständig erstattet. Dabei steht die Förderung privatwirtschaftlichen Betrieben ebenso offen wie öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern, und zwar ohne dass wie bisher bei öffentlich geförderter Beschäftigung darauf bestanden wurde, dass nur Tätigkeiten förderbar sind, die gemeinnützig, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sind. Die Höhe der Förderung sowie die breiten Anwendungsmöglichkeiten schürten daher Befürchtungen, dass sie auf betrieblicher Seite zu unerwünschten Nebeneffekten in Form von Mitnahme- und Substitutionseffekten führen

und Betrieben durch eine Förderung Wettbewerbsvorteile gegenüber nicht geförderten Konkurrenzbetrieben entstehen könnten (Verdrängungseffekte). Die Analysen auf der Basis von Betriebsdaten bestätigen diese Sorge jedoch nicht. Bis dato gibt es keine Evidenz für derartige negative Begleiterscheinungen des Instrumenteneinsatzes. Die Ergebnisse ähneln den Befunden zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011) sowie des ESF-Programms „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ (Boockmann et al. 2021). Da diese Effekte möglicherweise erst in einer längeren Frist auftreten oder sich erst bei einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einstellen, besteht in diesem Fall weiterer Forschungsbedarf.

Festgestellt wurden hingegen positive Effekte auf die betriebliche Inanspruchnahme des Eingliederungszuschusses. Dies deutet auf eine positive Begleiterscheinung des Einsatzes von Förderungen nach § 16e und § 16i SGB II hin: Die Förderung von arbeitsmarktfernen Personen hat anscheinend dazu geführt, dass Betriebe weitere Arbeitslose eingestellt haben, die eine geringere finanzielle Unterstützung durch die Jobcenter mittels Eingliederungszuschüssen erhalten. Des Weiteren deuten Zuwächse bei ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie der Zugang an nicht-förderfähigen Beschäftigten bei Förderbetrieben ebenfalls eher auf positive Nebenwirkungen der Förderung hin. Eine mögliche Erklärung für Beschäftigungsaufwüchse in Förderbetrieben wäre, dass die geförderten Beschäftigten gerade anfangs einen erhöhten Betreuungsbedarf haben, der von der bestehenden Belegschaft nicht oder nur unzureichend geleistet werden kann und zu weiteren Einstellungen führt.

9.1.4 Beschäftigungsbegleitende Betreuung und Förderabbrüche

Die beschäftigungsbegleitende Betreuung ist breit akzeptiert, ihre praktische Umsetzung mitunter jedoch verbesserungswürdig

Der überwiegende Anteil der Geförderten wird mit der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Coaching) erreicht, auch wenn dies bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ausbaufähig ist. Das zeigen die Ergebnisse der standardisierten Befragung von Geförderten. Über die Hälfte der Geförderten nimmt sogar bis zum zweiten Befragungszeitpunkt (ca. zwei Jahre nach Förderbeginn) weiterhin am Coaching teil. In knapp 60 Prozent der Fälle werden die Geförderten durch externe Coaches betreut, in rund 40 Prozent übernimmt das Jobcenter das Coaching. Die Befunde der qualitativen Fallstudien zum Coaching verweisen auf die große Bedeutung von kontinuierlicher Betreuung von Geförderten. Diese ist in beiden Instrumenten nicht durchgängig gegeben. Hervorzuheben ist, dass Geförderte nach § 16i SGB II signifikant häufiger einen Wechsel des Coachs bzw. der Coachin angeben als dies Geförderte nach § 16e SGB II tun (40 Prozent gegenüber 28 Prozent). Obwohl die Betreuung als Beschäftigungs*begleitung* konzipiert ist, berichtet lediglich knapp die Hälfte der Coaching-Teilnehmenden von gemeinsamen Gesprächen zwischen ihnen, ihrem Coach und einem Betriebsvertreter. Dieser Anteil hat über die Zeit sogar noch abgenommen. Dies deutet auf einen nicht selten verstellten, mindestens jedoch erschwerten Zugang der Coaches zum Betrieb hin.

Das inhaltliche Spektrum der Unterstützung durch das Coaching ist erwartungsgemäß breit. Am häufigsten erhielten die Geförderten Unterstützung in den Bereichen „Persönliche Probleme“, „Probleme im Betrieb“, „Umgang mit Behörden“ und „Gesundheitsberatung“. Allerdings

wünschen sich ca. 45 Prozent der Geförderten weitergehende Unterstützung. Systematische Unterschiede zwischen den artikulierten Beratungsthemen von Geförderten nach § 16e und § 16i SGB II konnten nicht festgestellt werden. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig auch für die Schwere des jeweiligen Problems sowie die (Dis-)Funktionalität der Bewältigungsstrategien der Geförderten gelten. Die Geförderten sind überwiegend mit dem Coaching zufrieden. Unterschiede zwischen den Förderinstrumenten und der institutionellen Zugehörigkeit der Coaches konnten nicht beobachtet werden. Positiv bewertet wurde auch das Vertrauensverhältnis zum Coach sowie dessen Verfügbarkeit. Gleichwohl sind die Befragten eher geteilter Meinung, ob das Coaching ihre persönliche Situation tatsächlich verbessert hat. Dass das Coaching für sie eher oder sehr wichtig sei, gaben jedoch immerhin 60 Prozent der Geförderten an. Die Befunde der Gefördertenbefragung deuten auf eine Offenheit für und einen wahrgenommenen Bedarf an ganzheitlicher Betreuung hin.

Differenzierte Wirkungsanalysen zeigen zudem, dass sich die Förderung nach § 16e bzw. § 16i SGB II unabhängig davon, ob das Jobcenter oder ein beauftragter Dienstleister das Coaching durchgeführt hat, signifikant positiv und zudem in einem vergleichbaren Maße auf die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt. Positiv wirkt sich auch ein höheres Vertrauen zum Coach bzw. zur Coachin aus. Dieser Befund unterstreicht, dass ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Beteiligten ein wichtiger Baustein für den Erfolg des Coachings ist. Dafür wiederum dürfte Kontinuität im Betreuungsverhältnis eine wichtige Voraussetzung sein, geben doch gerade Befragte mit einem Wechsel ihres Coachs signifikant seltener an, diesem zu vertrauen.

Die qualitativen Fallstudien beziehen sich im Unterschied zur standardisierten Befragung auf die Untersuchung konkreter Fallkonstellationen, die aus je einer geförderten Person, deren Coach und dem/der jeweiligen Arbeitgeber*in bestehen. Aus dieser ganzheitlichen Betrachtung heraus wird deutlich, dass ein zielführender Einsatz des Coachings wenigstens drei Grundvoraussetzungen erfüllen muss: *Erstens* muss, so trivial dies klingen mag, überhaupt ein Coach für die Geförderten zuständig und praktisch vorhanden sein und dies möglichst die gesamte Förderdauer über. *Zweitens* müssen die Coaches methodisch in der Lage sein, sich eine ausreichende Kenntnis des betreuten Falles zu erarbeiten. Schließlich benötigen Coaches *drittens* einen Zugang zum Betrieb und Einblick in das für den Geförderten relevante betriebliche Geschehen und die Arbeitsprozesse. Nur auf dieser Grundlage lassen sich potenzielle Interventionsbedarfe rechtzeitig identifizieren und lässt sich die Stabilität der Förderung als Ganzes gewährleisten.

Mit Blick auf den betrieblichen Integrationsprozess der Geförderten und die sich dabei stellenden Probleme legen die qualitativen Fallstudien nahe, dass es von besonderer Bedeutung ist, wie sehr die eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten Berücksichtigung findet und situative Anpassungen der Leistungs- und Verhaltensanforderungen des Betriebes möglich sind. Kaum einen Unterschied macht hingegen, ob es sich um Geförderte nach § 16e oder § 16i SGB II handelt. Auch in dieser Hinsicht unterstreichen die Fallstudien, was bereits die standardisierte Befragung der Geförderten nahelegt: Die betriebliche Integration der Geförderten beider Instrumente wird bisweilen von gravierenden Krisen und Problemlagen begleitet. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass in den untersuchten Fällen die teils eklatanten Unterstützungsbedarfe der Geförderten nicht von den Coaches identifiziert und infolgedessen

auch nicht bearbeitet wurden. Solche unerkannten Problemlagen stellen jedoch eines der wesentlichen Risiken für die Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse dar und betreffen damit den zentralen Auftrag des Coachings. Zurückzuführen sind diese nicht adressierten Unterstützungsbedarfe vor allem auf Einschränkungen der Coachs in den Kompetenzbereichen „Diagnostik“ und „Fallverstehen“.

Vorzeitige Beendigungen der geförderten Beschäftigung sind ambivalent zu bewerten

Ein Blick auf die Teilnahmequoten zeigt, dass diese für beide Maßnahmen über die Zeit abnehmen. Nach 23 Monaten haben 37 Prozent der ursprünglich nach § 16e SGB II Geförderten die Maßnahme bereits beendet, also kurz vor dem eigentlichen Förderende. Dagegen liegen die Teilnahmequoten bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ noch bei 79 Prozent, aber auch hier wurde etwa jede fünfte Förderung bereits beendet. Die Unterschiede dürften zunächst durch die insgesamt längeren Förderzeiträume von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bedingt sein.

Die Teilnahme an einer Förderung bis zu ihrem regulären Ende gilt im Falle vieler arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere sicher im Falle von (abschlussorientierten) Weiterbildungen, als zentrales Erfolgskriterium. Demgegenüber gelten vorzeitige Beendigungen der Förderung im Regelfall als Misserfolg. Bei den Instrumenten nach § 16e und § 16i SGB II ist dieser Zusammenhang jedoch nicht vergleichbar eindeutig, schließlich kann ein vorzeitiges Förderende sowohl das Ergebnis einer individuellen Überforderung, von veränderten persönlichen Lebensumständen oder einer mangelnden Passung zwischen Anforderungen am Arbeitsplatz und individuellen Fähigkeiten sein, oder aber es ist Ausdruck eines erfolgreichen Übergangs in eine ungeförderte Anschlussbeschäftigung. Im letzteren Falle wäre eine vorzeitige Beendigung also ein Zeichen der Zielerreichung vor Ende der Förderdauer und kein nicht intendierter Abbruch.

In diesem Sinne könnte die größere Zahl an Förderabbrüchen bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ als bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Ausdruck einer größeren Arbeitsmarktnähe der Geförderten und besserer Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt sein. So sind mehr als 50 Prozent der Geförderten nach § 16e SGB II 26 Monate nach Förderbeginn ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Bei Teilhabe am Arbeitsmarkt sind es hingegen lediglich fünf bis sechs Prozent. Zwar sind auch bei den sehr arbeitsmarktfernen Personen in der Förderung nach § 16i SGB II in nennenswertem Ausmaß Statuswechsel in ungeförderte Beschäftigung zu beobachten, sie weisen aber gleichzeitig eine höhere Leistungsbezugsquote auf als Geförderte nach § 16e SGB II.

Als Gründe für eine vorzeitige Beendigung der Maßnahme geben Befragte vor allem unpassende Arbeitsbedingungen wie Über- bzw. Unterforderung, ungünstige Arbeitszeiten oder gesundheitliche Probleme an. Auch Konflikte am Arbeitsplatz spielen eine Rolle, während familiäre Gründe nur von etwa jeder sechsten Person benannt wurden. Geförderte beider Instrumente, die eine schwere Vorerkrankung haben, weisen eine höhere Wahrscheinlichkeit für ein vorzeitiges Förderende auf. Im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ reduzieren ein höherer Ausbildungsabschluss, ein höheres Anforderungsniveau sowie ein größerer Förderbetrieb die Wahrscheinlichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Förderung. Bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Förderung dann signifikant – allerdings in einem relativ geringen Ausmaß – wenn die Befragten

beim zweiten Befragungszeitpunkt von einer höheren Arbeitsbelastung, einem geringeren nicht-monetären Nutzen der Tätigkeit sowie einem schlechteren Verhältnis zu ihren Vorgesetzen berichten. Bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ spielen also eher motivationale Aspekte sowie das Arbeitsumfeld eine Rolle für die vorzeitige Beendigung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses.

9.1.5 Wirkung der Instrumente

Beide Instrumente wirken sich positiv auf die soziale Teilhabe der Geförderten aus, bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ schwächt sich die Wirkung jedoch im Zeitverlauf merklich ab

Aus diversen Untersuchungen zu verschiedenen Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung ist bekannt, dass diese einen signifikant positiven Effekt auf die wahrgenommene soziale Teilhabe und andere subjektive Indikatoren hat. Und auch im Falle der beiden mit dem Teilhabechancengesetz geschaffenen Instrumente bestätigt sich dieser Befund. Die damit geförderten Beschäftigungsverhältnisse wirken sich teils deutlich positiv auf die Lebenszufriedenheit, die empfundene gesellschaftliche Zugehörigkeit sowie weitere subjektive Indikatoren aus. Besonders stark ist der Effekt der Teilnahme auf die sozialen Aktivitäten der Geförderten und die Bewertung ihrer materiellen Situation. Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ fällt ins Auge, dass die Effektstärke auf einen Teil der Indikatoren von der ersten zur zweiten Befragungswelle abgenommen hat. Betroffen davon ist die Lebenszufriedenheit sowie die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard. Dieser Rückgang könnte auf eine Gewöhnung an die Lebenssituation als Beschäftigter zurückzuführen sein, in dessen Zuge sich die Erwartungen der Geförderten an ihre neue Situation anpassen. Gleichzeitig steigt im Zeitverlauf die Beschäftigungsquote in der Vergleichsgruppe und damit verbessert sich auch deren Bewertung ihrer sozialen Teilhabemöglichkeiten. Auch dies dürfte den bis dato ermittelten Fördereffekt reduzieren.

Betrachtet man die Effekte getrennt nach verschiedenen Gruppen von Teilnehmenden, stechen mehrere Aspekte hervor: *Erstens* profitieren Singles stärker von der Förderung als Geförderte, die mit einem Partner oder ihrer Familie zusammen in einem Haushalt leben. In ihrem Fall ist die Teilnahmewirkung auf die allgemeine Lebenszufriedenheit signifikant höher. Gleiches gilt für den Effekt auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard. *Zweitens* profitieren Männer tendenziell stärker von der Förderung als Frauen. So fällt der Effekt der geförderten Beschäftigung auf die Zufriedenheit mit der Gesundheit sowie der auf die wahrgenommene gesellschaftliche Zugehörigkeit bei männlichen Geförderten größer aus. Ein wichtiger Einflussfaktor ist *drittens* der Arbeitszeitanteil. Insbesondere hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard sowie mit Blick auf die materielle Versorgung wirkt sich eine Vollzeitbeschäftigung erwartungsgemäß stärker aus als eine Teilzeitbeschäftigung. Schließlich ist der Effekt auf die allgemeine Lebenszufriedenheit, aber auch auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard sowie auf die wahrgenommene gesellschaftliche Zugehörigkeit *viertens* bei Beschäftigten signifikant größer, deren Arbeitgeber dem öffentlichen bzw. gemeinnützigen Sektor zuzuordnen ist, als bei gefördert Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Beide Förderinstrumente wirken sich signifikant positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten aus, ob dies auch ihre Arbeitsmarktchancen erhöht, ist jedoch offen

Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ist ein zweites zentrales Förderziel beider Instrumente des Teilhabechancengesetzes. Beschrieben wird mit diesem Konstrukt das individuelle Potenzial eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und aufrechterhalten zu können. In diesem Sinne soll die arbeitsmarktpolitische Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von langzeitarbeitslosen Personen einen Beitrag zur Überwindung von Arbeitslosigkeit sowie zum Übergang in eine reguläre Anschlussbeschäftigung leisten. Empirisch ermittelt wird die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch eine kombinierte Betrachtung verschiedener persönlicher Merkmale und Charakteristika, darunter die Arbeitsorientierung, die Gesundheit sowie die Arbeitsteilung im Haushalt der Geförderten. Wie im Falle der Messung von Teilhabeeffekten geförderter Beschäftigung zeigen bereits vorliegende Studien (vgl. z.B. IAQ et al. 2019), dass geförderte Beschäftigung durchaus die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden verbessern kann.

Diesen Befund bestätigen auch die Analysen zur Wirkung von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Im Falle beider Instrumente wurden signifikant positive Effekte der Förderung auf verschiedene Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gemessen, darunter insbesondere auf das Selbstverstrauen, die Kontrollüberzeugungen sowie die Leistungsmotivation. Auf das Sozialkapital der Geförderten und ihre sozialen Kompetenzen, zwei weitere zentrale Dimensionen der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, wirkt sich die geförderte Beschäftigung hingegen nicht aus. Differenziert nach verschiedenen Subgruppen unter den Teilnehmenden zeigt sich, dass mit Blick auf die Dimensionen „Selbstvertrauen“ und „Kontrollüberzeugungen“ Männer stärker von der Förderung mit beiden Instrumenten profitieren als Frauen, Singles mehr als Personen in Mehrpersonenhaushalten (bei § 16e SGB II) und Vollzeit- mehr als Teilzeitbeschäftigte (bei § 16i SGB II). Ein Einfluss des Arbeitgebertyps auf die Beschäftigungsfähigkeit konnte – im Unterschied zur Analyse der Teilhabeeffekte – nicht festgestellt werden. Inwieweit der beobachtete Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit sich wiederum positiv auf die tatsächlichen Beschäftigungschancen der Geförderten auswirkt, konnte bislang nicht untersucht werden. Solange sollte der Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit lediglich als eine Art Beschäftigungs*potenzial* verstanden werden, das sich keineswegs zwingend realisieren muss.

„Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ hat einen positiven Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, der deutlich höher ausfällt als bei den Vorgängerinstrumenten

Neben der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der beschäftigungsinduzierten Möglichkeiten sozialer Teilhabe, zielt der Einsatz beider Instrumente zugleich auf die Arbeitsmarktintegration der geförderten Personen. Die Wirkungsanalyse, die auf einem Vergleichsgruppenansatz basiert und Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nutzt, belegt zunächst, dass beide Instrumente die Beschäftigungsquote der Teilnehmenden signifikant erhöhen. Die Lohnkostenförderung bewirkt also, wozu sie arbeitsmarktpolitisch konzipiert wurde: Sie fungiert als Anreiz für Arbeitgeber einen förderfähigen Leistungsberechtigten zu beschäftigen.

Bei beiden Instrumenten wurden erwartungsgemäß sogenannte Lock-In- oder Einsperreffekte beobachtet: Während der Maßnahme fällt also die Wahrscheinlichkeit, dass die Geförderten eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen, geringer aus als in der Vergleichsgruppe der Nicht-Geförderten. Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist dieser Effekt jedoch vergleichsweise klein. Sie sind daher kein Hinweis auf eine ausgeprägte Fehlallokation bei der Auswahl der Teilnehmer*innen. Vielmehr bestätigen sie den Befund der Selektionsanalysen, demzufolge die Auswahl der Geförderten zielgenau erfolgt und die adressierte Gruppe arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser zuverlässig erreicht wird.

Bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ fallen die Lock-in-Effekte zwar größer aus, bleiben aber gleichwohl deutlich unter dem Niveau, das seinerzeit für den Beschäftigungszuschuss (ISG/IAB/RWI 2011: 140), aber auch für den Eingliederungszuschuss (Bernhard et al. 2008) festgestellt wurde. Vor allem aber wurde nach Ende der zweijährigen Förderdauer ein deutlich positiver Effekt auf den Übergang in ungeförderte Beschäftigung gemessen. So weisen die Geförderten nach § 16e SGB II 26 Monate nach Aufnahme der geförderten Beschäftigung eine um 36 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die Vergleichsgruppe. Dieser Effekt ist bemerkenswert und übersteigt die für verschiedene Vorgängerprogramme gemessenen Wirkungen deutlich. Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind hingegen auch zum Ende des Beobachtungszeitraums weiterhin geringe Lock-In-Effekte festzustellen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der längeren Förderdauer des Instruments zu diesem Zeitpunkt noch rund 70 Prozent der betrachteten Zugangskohorte weiterhin gefördert beschäftigt sind.

Neben den durchschnittlichen Effekten wurden auch gruppenspezifische Wirkungen auf den Übergang in ungeförderte Beschäftigung betrachtet. Dabei zeigt sich folgendes Bild: Ältere Geförderte beider Instrumente profitieren stärker von der Förderung als junge und solche mit keiner Beschäftigung in den letzten sieben Jahren stärker als Geförderte, die zeitweise einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind.

Beide Instrumente reduzieren die Leistungsbezugsquoten der Geförderten, im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ist dieser Effekt jedoch über die Zeit rückläufig

Eng mit dem Ziel der (Re-)Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist das eher fiskalpolitisch motivierte Ziel verbunden, mit Hilfe des Einsatzes von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Überwindung, wenigstens jedoch zur Reduktion der Hilfebedürftigkeit der Geförderten zu leisten. Mit Blick auf die Wirkung der Förderung auf den Leistungsbezugsstatus wurden für beide Instrumente tendenziell abnehmende Effekte über den Beobachtungszeitraum hinweg gemessen. Im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ fällt die Leistungsbezugsquote der Geförderten anfänglich 50 Prozentpunkte geringer aus als die der Vergleichspersonen, nach 26 Monaten sinkt der Effekt auf etwa 30 Prozentpunkte. Im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hingegen fällt der Rückgang in der Differenz der Leistungsbezugsquoten über die Zeit geringer aus. Dies ist nicht weiter überraschend, da auch zum Ende des Beobachtungszeitraums der Großteil der Geförderten noch der geförderten Beschäftigung nachgeht, folglich ein Erwerbseinkommen erzielt und daher relativ gesehen weniger Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen muss.

Heterogene Effekte bei verschiedenen Gruppen von Teilnehmenden lassen sich dabei lediglich bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beobachten. Dabei zeigen sich ähnliche Unterschiede wie sie

bereits für die Beschäftigungswirkungen festgestellt wurden. So weisen ältere Geförderte im Vergleich zu ihren statistischen Zwillingen eine stärkere Reduktion der Bezugsquoten auf als jüngere. Gleiches gilt für Geförderte ohne Beschäftigung in den letzten sieben Jahren. Auch ihre Leistungsbezugsquoten fallen im Vergleich zu den statistischen Zwillingen stärker als die von Geförderten mit Kontakt zum Arbeitsmarkt. Bemerkenswert ist zudem, dass bei Geförderten ohne Berufsausbildung eine höhere Reduktion der Leistungsbezugsquote beobachtet werden konnte, als bei Geförderten mit beruflicher Ausbildung.

9.2 Bewertung und Weiterentwicklung

Im Anschluss an den summarischen Überblick über die Evaluationsergebnisse, rückt der vorliegende Abschnitt die beiden Instrumente in den Fokus, bewerten diese im Lichte der jeweiligen Evaluationsergebnisse und diskutieren davon ausgehend mögliche Optionen zur (unter-)gesetzlichen Weiterentwicklung ihrer derzeitigen Ausgestaltung. Damit trägt dieser Abschnitt der politischen Erwartungshaltung an den Abschlussbericht der Evaluation des Teilhabechancengesetzes Rechnung, die mit der vorzeitigen Entfristung der Förderung nach § 16i SGB II erkennbar an politischer Relevanz gewonnen hat. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass die identifizierten Weiterentwicklungsbedarfe zum Teil auf konkreten Forschungsergebnissen zu den Ausgestaltungsmerkmalen basieren, wie z.B. bei jenen zur ganzheitlichen Betreuung, in anderen Fällen aber nicht, wie z.B. bei der Förderhöhe und -dauer. Um letztgenannte Elemente und ihre Wirkung evaluieren zu können, hätten diese etwa in Modellprojekten unterschiedlich umgesetzt (z.B. Wirkung einer zweijährigen im Vergleich zu einer fünfjährigen Förderdauer) und anschließend vergleichend analysiert werden müssen. Im vorliegenden Falle handelt es sich daher zuweilen um Schlussfolgerungen, die aus den allgemeinen Befunden zu beiden Instrumenten gezogen wurden.

9.2.1 „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“: Ein unterschätztes Instrument

Das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ergänzt das Förderangebot der Grundsicherung für Arbeitsuchende um eine Variante öffentlich geförderter Beschäftigung, die primär auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Geförderten zielt. Es steht damit für die klassische Idee von geförderter Beschäftigung als einer Brücke aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. In diesem Sinne bietet „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ den Jobcentern eine Alternative zum Eingliederungszuschuss nach § 88 SGB III.

Gemessen an der Bewertung durch die Jobcenter sowie an den Förderzahlen steht „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ jedoch augenscheinlich im Schatten von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. So erachten die Jobcenter letzteres nicht nur als deutlich relevanter für ihre eigenen Förderaktivitäten, sondern haben bis Ende 2022 zudem fast dreimal mehr Zugänge realisiert. Berücksichtigt man die weiteren Evaluationsergebnisse erscheint dieses Schattendasein jedoch kaum gerechtfertigt. Vor allem die wirkungsanalytischen Befunde sprechen dafür, dass es sich bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ um ein bislang unterschätztes Instrument handelt. Dafür sprechen vor allem zwei Aspekte:

Erstens wirkt sich eine nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigung nicht nur signifikant positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten aus, sondern hat nach Förderende ebenso

signifikant positive Effekte auf den Übergang in ungeförderte Beschäftigung. Der gemessene Effekt ist dabei bemerkenswert hoch und übersteigt die für verschiedene Vorgängerprogramme ermittelten Wirkungen deutlich. In besonderer Weise profitieren ältere Geförderte und solche ohne Beschäftigung in den letzten sieben Jahren vor Förderbeginn. Diese positive Bewertung wird auch nicht grundsätzlich von den Lock-In-Effekten geschmälert, die im Förderverlauf gemessen wurden. Diese fallen zwar größer aus als die für „Teilhabe am Arbeitsmarkt" ermittelten Einsperreffekte, unterschreiten aber deutlich das Niveau, das für den Beschäftigungszuschuss, aber auch für den Eingliederungszuschuss festgestellt wurde. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um Eingliederungswirkungen für einen kurzen Zeitraum nach Förderende. Über die Stabilität dieses Effekts hingegen können gegenwärtig noch keine Aussagen getroffen werden. Für die Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Effektivität des Instruments ist die Nachhaltigkeit seiner Wirkung aber ein entscheidendes Kriterium. *Zweitens* erreicht „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" eine deutlich arbeitsmarktfernere Teilgruppe unter den Leistungsberechtigten des SGB II als der Eingliederungszuschuss. Mit dem 2019 neu geschaffenen Instrument werden also Personen erreicht, die bis dahin nur unzureichend gefördert werden konnten. Folglich ist „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" als eine zielführende Ergänzung des Förderinstrumentariums zu bewerten, das – gemessen an der Arbeitsmarktferne der jeweiligen Zielgruppe – zwischen Eingliederungszuschuss und „Teilhabe am Arbeitsmarkt" zu verorten ist.

Die Forschungsergebnisse sprechen nicht für grundlegende Änderungen der gesetzlichen Ausgestaltung, legen aber eine Justierung der Zugangskriterien nahe

Mit Blick auf die gesetzliche Ausgestaltung des Förderinstruments legen die Forschungsbefunde des Abschlussberichts die Einschätzung nahe, dass diese weithin zweckmäßig gewählt wurden. Entsprechend gering ist aus Sicht der Forschung der Bedarf an einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Ausgestaltungsmerkmale. Eine wichtige Ausnahme bilden jedoch die Zugangskriterien des Instruments. In diesem Falle weisen die vorliegenden Forschungsergebnisse auf einen Nachsteuerungsbedarf hin.

- **Zielgruppe (Geförderte)**: Die Evaluationsergebnisse weisen auf eine gewisse Positivselektion der Geförderten nach § 16e SGB II hin. Um eine zielgenauere Auswahl der zu fördernden Leistungsberechtigten zu unterstützen, sollte die geltende gesetzliche Abgrenzung der Zielgruppe justiert werden. Konkret sollten die Zugangskriterien um eine Höchstdauer der Beschäftigungszeiten von zwei bis drei Jahre vor Förderbeginn ergänzt werden. Neben den Selektivitätsanalysen sprechen auch die ermittelten Arbeitsmarkteffekte für eine solche Änderung, profitieren doch arbeitsmarktfernere Geförderte in besonderer Weise von der Förderung nach § 16e SGB II. Eine solche Änderung würde die Definitionskriterien nicht nur handhabbarer für die Jobcenter machen, sondern sollte auch dazu beitragen, dass die eigentlich anvisierte Zielgruppe unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende noch zuverlässiger erreicht wird. Dies dürfte nicht nur die Effektivität des Instrumenteneinsatzes verbessern, sondern auch dessen Effizienz erhöhen.
- **Zielgruppe (Arbeitgeber)**: Das Förderinstrument zielt vordringlich auf die Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt und richtet sich daher „verstärkt auch an privatwirtschaftliche Arbeitgeber" (Bundesregierung 2018, S. 13). Dieses Ziel wurde den

vorliegenden Evaluationsergebnissen zufolge erreicht. Gut zwei Drittel der Geförderten sind bei Betrieben der Privatwirtschaft beschäftigt. Die deskriptiven Auswertungen legen zudem nahe, dass die beobachteten Arbeitsmarkteffekte wesentlich von Übernahmen durch die Förderbetriebe, also sogenannte Klebeeffekte, getrieben sind. Gleichzeitig konnten bislang keine unerwünschten Nebeneffekte des Instrumenteneinsatzes festgestellt werden. Eine strengere ordnungspolitische Regulierung der förderfähigen Arbeitgeber ist daher aus Forschungssicht gegenwärtig nicht erforderlich. Da Verdrängungseffekte jedoch erst in längerer Frist auftreten können, sollten mögliche Nebenwirkungen wissenschaftlich beobachtet werden.

- **Förderdauer**: Die zweijährige Förderdauer erscheint, gemessen an Zielsetzung und Zielgruppe des Instruments, zweckmäßig ausgestaltet. Ob es ein Optimum der Förderdauer gibt, die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Ziele des Instruments also bei einer bestimmten Ausgestaltung besonders effektiv erreicht werden, lässt sich empirisch nicht beantworten. Dafür hätte es beispielsweise einer regionalen Variation der Förderbedingungen bedurft, um Vergleiche ziehen zu können.
- **Förderhöhe**: Das gleiche methodische Problem betrifft auch die Bewertung der Förderhöhe. Folglich lässt sich auch für dieses Ausgestaltungsmerkmal empirisch kein Optimum ermitteln. In Relation zu den Regelungen von § 16i SGB II scheint die geringere Förderhöhe jedoch zweckmäßig gewählt, wurde das Instrument doch für weniger arbeitsmarkferne Leistungsberechtigte als „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ konzipiert. Dieser Konzeption liegt allerdings die empirisch nicht uneingeschränkt zutreffende Annahme zugrunde, dass mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug auch die Produktivität der Geförderten abnimmt und daher eine höhere Lohnkostenförderung erforderlich sei. Die Forschungsergebnisse legen jedoch nahe, dass sich die Herausforderungen bei der betrieblichen Integration und damit mutmaßlich auch die Produktivität der Geförderten nicht systematisch zwischen beiden Instrumenten unterscheidet, sondern von einer Vielzahl von Faktoren – individuellen wie betrieblichen – beeinflusst wird. Dies könnte ein Argument für eine an der individuellen Leistungsminderung orientierte Festsetzung der Förderhöhe sein, gegenüber Förderpauschalen wäre dies jedoch mit ungleich höheren Verwaltungsaufwänden verbunden. Eine pauschale Kürzung der Förderhöhe lässt sich daraus hingegen nicht ableiten. Eine solche dürfte nicht nur die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber reduzieren, sondern auch einer stärkeren Positivselektion Vorschub leisten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Instrument – dem bisherigen Forschungsstand nach zu urteilen – im politisch intendierten Sinne wirkt. Hervorzuheben ist dabei, dass tendenziell arbeitsmarktfernere Leistungsberechtigte unter den Geförderten stärker von der Förderung profitieren. Gleichzeitig konnten bislang keine unerwünschten Nebenwirkungen beobachtet werden. „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ erweist sich folglich als durchaus vielversprechender Ansatz, um Leistungsberechtigten eine Erwerbsperspektive zu eröffnen und damit einer weiteren Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Dies spricht für eine intensivere Nutzung des Instruments, dessen Fallzahlen bislang deutlich hinter denen von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zurückgeblieben sind. Allerdings stellt sich auch im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ die bis dato offene Frage, welche förderpolitischen Handlungsoptionen den Jobcentern in den Fällen bleiben, in denen der Übergang in eine

ungeförderte Anschlussbeschäftigung nicht gelingt. Im abschließenden Abschnitt 9.3 wird diese grundsätzliche Frage ausführlich aufgegriffen.

9.2.2 „Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Eine wichtige Erweiterung des Förderportfolios

Mit „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurde das Förderangebot der Grundsicherung für Arbeitsuchende um einen weiteren Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber ergänzt. Konzipiert wurde das Instrument für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte. Es richtet sich also an Empfängerinnen und Empfänger von SGB-II-Leistungen, die über viele Jahre hinweg so gut wie keine Erwerbserfahrungen mehr hatten und damit faktisch von den verschiedenen über Erwerbsarbeit vermittelten gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen waren. Entsprechend soll ihnen die Förderung den Zugang zum und damit die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen, die ihnen ohne eine solche öffentliche Subvention der Lohnkosten voraussichtlich auch zukünftig verwehrt bliebe. Gedacht ist die öffentliche Lohnkostenförderung, wie im Falle von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“, als eine temporäre Unterstützung auf dem – vermutlich jedoch deutlich längeren – Weg zurück in eine ungeförderte Beschäftigung. Aufgrund der ausgeprägten Arbeitsmarktferne der Zielgruppe ist die Förderdauer von § 16i SGB II deutlich länger und die Förderhöhe ebenso deutlich höher angesetzt als bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“.

Als *erstes* zentrales Ergebnis der Evaluation ist hervorzuheben, dass vor allem solche Leistungsberechtigte gefördert wurden, die unter den Grundsicherungsbeziehenden relativ schlechte Beschäftigungschancen aufweisen. Entsprechend gering fallen auch die sogenannten Lock-In-Effekte während der Förderung aus. Es ist also gelungen, die adressierte Gruppe der besonders arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten zu erreichen und sie mit Hilfe der Förderung in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu vermitteln. Das ist keineswegs selbstverständlich, wie etwa das Beispiel des Beschäftigungszuschusses gezeigt hat (ISG/IAB/RWI 2011: 140).

Die geförderte Beschäftigung wiederum, dies ist der *zweite* zentrale Befund der Evaluation, wirkt sich signifikant positiv auf die wahrgenommene soziale Teilhabe der Geförderten und andere subjektive Indikatoren aus. Die Wirkungsanalysen bestätigen demnach auch für „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, was aus der Forschung zu anderen Varianten geförderter Beschäftigung bereits bekannt ist: Der Einsatz geförderter Beschäftigung verbessert im Durchschnitt die während der Arbeitslosigkeit eingeschränkten Möglichkeiten sozialer Teilhabe. Ausschlaggebend hierfür sind nicht zuletzt die mit der Beschäftigungsaufnahme verbundene institutionelle Statusaufwertung der Geförderten sowie ihre materielle Besserstellung. Allerdings konnten bislang lediglich Effekte für einen Zeitraum von rund zwei Jahren nach Aufnahme der geförderten Beschäftigung beobachtet werden. Ob die positiven Effekte auf die verschiedenen subjektiven Indikatoren – zumal in der ermittelten Stärke – auch über einen längeren Zeitraum hinweg Bestand haben, ist aktuell noch eine offene Frage. Sehr wahrscheinlich ist dies jedoch nicht. So zeichnet sich bereits zwischen der ersten und zweiten Erhebungswelle ein Rückgang des Fördereffekts auf die Lebenszufriedenheit sowie auf die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard ab. Zudem ist aus der Forschung zu geförderter Beschäftigung bekannt, dass sich die Teilhabeeffekte geförderter Beschäftigung mit dem nahenden Beschäftigungsende und der damit einhergehenden Sorge vor

neuerlicher Arbeitslosigkeit tendenziell abschwächen. Darauf deuten auch die qualitativen Fallstudien der Evaluation hin.

Neben der Stabilität der gemessenen Teilhabeeffekte ist auch die Förderwirkung auf den Übergang in ungeförderte Beschäftigung noch ungeklärt. Aufgrund der mit fünf Jahren vergleichsweise langen Förderdauer bedarf es auch in diesem Fall eines längeren Beobachtungszeitraums, um zur Beschäftigungswirkung empirisch fundiert Auskunft geben zu können. Dabei stimmt der positive Effekt der Förderung auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten – der *dritte* maßgebliche Befund der Evaluation von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" – durchaus optimistisch, dass die langjährige Förderung und deren flankierende Maßnahmen die Geförderten beim Arbeitsmarktübergang unterstützen. Da es sich jedoch um eine sehr arbeitsmarkferne Gruppe von Leistungsberechtigten handelt, dürften Beschäftigungsaufnahmen auf dem ersten Arbeitsmarkt eher der Ausnahme- als der Regelfall sein. Sollte diese Befürchtung zutreffen und sich für eine Vielzahl an Geförderten keine Anschlussbeschäftigung oder -förderung ergeben, dürfte sich auch ihre Bewertung der eigenen Teilhabemöglichkeiten rasch wieder auf das Niveau während der Arbeitslosigkeit reduzieren. Damit drohen die erzielten Teilhabewirkungen und mit ihr letztlich auch die monetäre Investition in die Förderung zu verpuffen.

Die Ausgestaltung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" erscheint im Lichte der bislang vorliegenden Forschungsergebnisse zweckmäßig gewählt

Gleichzeitig erlauben die vorliegenden Forschungsbefunde einige Einschätzungen zu den einzelnen Ausgestaltungsmerkmalen von „Teilhabe am Arbeitsmarkt". Dabei zeigt sich im Grunde ein ähnliches Bild, wie es oben bereits für „Eingliederung am Arbeitsmarkt" skizziert wurde. Die gewählte Ausgestaltung erscheint vor dem Hintergrund der anvisierten Zielgruppe sowie den verfolgten Zielsetzungen im Wesentlichen zweckmäßig. Einen grundsätzlichen Weiterentwicklungsbedarf legen die vorliegenden Forschungsergebnisse daher nicht nahe, eher eine Justierung im Detail. Die einzige, aber zentrale Ausnahme ist dabei auch im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" die bislang ungeklärte Frage nach den Anschlussperspektiven im (vermutlich nicht seltenen) Falle neuerlicher Arbeitslosigkeit nach Förderende (siehe Abschnitt 9.3).

- **Zielgruppe (Geförderte)**: Die Kriterien für die Abgrenzung der Zielgruppe sind zielführend. Sie werden nahezu vollständig eingehalten und sind damit offenbar auch für die Jobcenter handhabbar. Mit Hilfe der Abgrenzungskriterien wird zudem eine Gruppe besonders arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter erreicht. Dafür sprechen die vergleichsweise geringen Lock-In-Effekte während der Förderung. Bei der gesetzlichen Definition der Zugangskriterien besteht daher kein Anpassungsbedarf. Für die konkrete Auswahl der Geförderten durch die Jobcenter gilt dies hingegen nicht. So zeigen die Selektivitätsanalysen, dass relevante Teilgruppen unter den Geförderten unterrepräsentiert sind. Insbesondere gilt dies für Frauen, Leistungsberechtigte ohne beruflichen Abschluss sowie ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Aus Sicht der Forschung besteht hier Bedarf an einer entsprechenden Nachsteuerung der Zuweisungspraxis.
- **Zielgruppe (Arbeitgeber)**: Grundsätzlich sind alle Arten von Arbeitgebern förderfähig. Auf ordnungspolitische Einschränkungen wurde bei der Förderung nach § 16i SGB II also bewusst

verzichtet. Auf Basis der vorliegenden Forschungsbefunde besteht auch in dieser Hinsicht kein Änderungsbedarf. Trotz der Öffnung der Förderung für privatwirtschaftliche Betriebe konnten die Analysen bislang keine Mitnahme der Förderleistungen noch eine Substitution oder Verdrängung regulärer Beschäftigung nachweisen. Vor allem aber gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass gerade in privatwirtschaftlichen Förderbetrieben bessere Übernahmechancen für die Geförderten und damit für das Erreichen eines der zentralen Förderziele bestehen. Um die Wahrscheinlichkeit von Klebeeffekten zu erhöhen, könnte eine stärkere Rekrutierung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber sowie eine (zeitliche) Limitierung des Fördereinsatzes bei Beschäftigungsträgern erwogen werden.

- **Förderdauer**: Gemessen an der ausgeprägten Arbeitsmarktferne und damit dem erwartbar langen arbeitsweltlichen (Re-)Integrationsprozess erscheint die gewählte maximale Förderdauer von bis zu fünf Jahren als angemessen. Zudem müssen die Jobcenter diese nicht zwingend ausschöpfen, wenn sich vorzeitig anderweitige Beschäftigungsoptionen ergeben sollten. Die Regelungen zur Förderdauer bieten ihnen also bereits in der derzeit gültigen Fassung gewisse Handlungsspielräume. Ob es mit Blick auf die verschiedenen Zielsetzungen der Förderung ein Optimum gibt, lässt sich unter den geltenden Förderbedingungen empirisch nicht beantworten. Hierzu hätte es einer Variation der Förderdauer (beispielsweise auf regionaler Ebene) bedurft, um entsprechende Vergleiche ziehen zu können.
- **Förderhöhe**: Die gleiche analytische Einschränkung gilt auch für die Beurteilung der Förderhöhe und ihrer planmäßigen Degression im Förderverlauf. Ohne entsprechende Vergleichsmöglichkeiten lässt sich nicht sagen, ob und ggf. in welche Richtung eine andere Förderdauer oder Degression die Wirkung auf die zentralen Zieldimensionen beeinflussen würde. Gleiches gilt für die Frage, ob sich die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber bei einer geringen Förderhöhe respektive einer stärkeren Degression verringern würde. Angesichts der ausgeprägten Arbeitsmarktferne und der damit assoziierten geringeren Produktivität der geförderten Arbeitskräfte ist dies jedoch zu erwarten. Ohne die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber wiederum lassen sich die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Ziele, die mit der öffentlichen Förderung von Beschäftigungsverhältnissen verbunden sind, jedoch nur schwerlich erreichen. Zugleich könnte die Reduktion der Lohnförderung die Auswahl von arbeitsmarktnäheren Leistungsberechtigten innerhalb der gesetzlich definierten Zielgruppe begünstigen (‚Creaming‘). Dies ist nicht nur hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung des Instruments auf besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte problematisch, sondern ist auch unter fiskalischen Gesichtspunkten nicht zwingend lohnenswert. Hinzukommt, dass mit der Degression der Förderhöhe die betrieblichen Leistungserwartungen an die Geförderten steigen dürften. Dies legen die qualitativen Fallstudien nahe. Das wäre selbstverständlich kein grundsätzliches Problem, diese Veränderung bedürfte jedoch einer angemessenen Begleitung durch das Coaching, um einer etwaigen (temporären) Überforderung der Geförderten und damit einer möglichen Destabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse wirksam begegnen zu können. Alles in allem sprechen diese Überlegungen dafür, Änderungen bei der Förderhöhe allenfalls sehr behutsam vorzunehmen, um die arbeitsmarktpolitischen Ziele des Instruments nicht zu konterkarieren.

- **Passiv-Aktiv-Transfer:** Der mit dem Teilhabechancengesetz ermöglichte Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) sollte beibehalten werden. Er erweitert gerade bei Jobcentern mit als knapp bewerteten Eingliederungsleistungen die finanziellen Spielräume für den Einsatz von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Die Jobcenter würden anstelle des PAT jedoch mehrheitlich eine zweckgebundene Aufstockung der Eingliederungsleistungen präferieren. Dieser Vorstoß hat dabei weniger administrative Gründe, sondern wäre für die Jobcenter ein politisches Signal, dass die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel auch dezidiert für dieses Instrument eingesetzt werden sollen.

9.2.3 Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: Wichtiges Unterstützungsangebot mit Weiterentwicklungsbedarf

Eine zentrale konzeptionelle Neuerung des Teilhabechancengesetzes ist die „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ (das sogenannte „Coaching“), die für beide Instrumente vorgesehen ist. Denn Menschen, die nach langer Arbeitslosigkeit wieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen, haben häufig einen arbeits- wie lebensweltlichen Unterstützungsbedarf. Vorrangig soll die ganzheitliche Betreuung zur Bewältigung betrieblicher und persönlicher Probleme beitragen und dadurch die geförderte Beschäftigung stabilisieren, sodass sich die intendierten positiven Effekte des Instrumentes entfalten können.

Die Evaluation der beschäftigungsbegleitenden Betreuung zeigt, dass der Einsatz dieses Unterstützungsformates im Rahmen der geförderten Beschäftigung eine zielführende Neuerung ist. Die flankierende Dienstleistung des Coachings adressiert ohne Zweifel einen bestehenden Unterstützungsbedarf der Geförderten. Insofern ist allein die Schaffung dieses Unterstützungsangebots ein wichtiger Schritt in der Instrumentenentwicklung gewesen. Positiv stimmt auch, dass das Coaching die Geförderten mehrheitlich erreicht und offenbar auch gut von diesen angenommen wird. Die Befunde lassen den Schluss zu, dass die Geförderten dem Coaching offen gegenüberstehen. Gleichzeitig hat die wissenschaftliche Evaluation jedoch eine Reihe von Ansatzpunkten zu Tage gefördert, um den Einsatz des Coachings bedarfsgerechter auszugestalten. Dafür sind keineswegs durchgängig rechtliche Änderungen vorzunehmen, in vielen Fällen wäre eine stärkere Orientierung an den vorliegenden Hinweisen zur Umsetzung bereits ausreichend.

Dies betrifft nicht zuletzt *den Beginn des Coachings*. Idealerweise sollte die beschäftigungsbegleitende Betreuung bereits in der Anbahnungsphase der geförderten Beschäftigung aufgenommen werden, um einen prüfenden Blick auf die Passung zwischen den verschiedenen (Leistungs-)Anforderungen des Arbeitgebers und den gegenwärtigen Möglichkeiten der gefördert Beschäftigten zu haben. Dieser Punkt wird bereits im Begründungsteil des Teilhabechancengesetzes formuliert, ihm wird den empirischen Beobachtungen zufolge aber in der Praxis nicht hinreichend Rechnung getragen.

In der Anbahnungsphase, aber ebenso sehr in der Beschäftigungsphase sollte der *kontinuierliche Zugang der Coaches zum Betrieb* sichergestellt sein und auch praktisch erfolgen. Andernfalls können relevante Problemlagen und Konfliktdynamiken der betrieblichen Sphäre unbeobachtet bleiben und entziehen sich damit per se einer Bearbeitung durch die Coaches. Entsprechend sollten die Arbeitgeber möglichst vor der Förderung auf diese Notwendigkeit hingewiesen und

ihnen die fachlichen Hintergründe erläutert werden. Hier sind zuvorderst die Jobcenter und ihre Kontaktpersonen zu den Betrieben gefragt.

So wichtig der Betriebszugang für die Coaches ist, so relevant ist den vorliegenden Befunden zufolge zugleich der *Aufbau einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung* zu den Geförderten. Ohne diese werden die teils sehr persönlichen Probleme der Geförderten nicht zur Sprache kommen und können daher auch nicht bearbeitet werden. Die Evaluationsergebnisse legen nahe, dass das in vielerlei Hinsicht relevante Vertrauen zwischen Geförderten und Coaches von der Kontinuität ihrer Beziehung beeinflusst wird. Diese Beobachtung verweist darauf, dass bei der Umsetzung des Coachings großer Wert auf ein stabiles Betreuungsverhältnis gelegt werden sollte. Folglich sollten Personalwechsel auf Seiten der Coaches möglichst vermieden werden.

Die *Kontinuität der Betreuungsbeziehung* ist dabei nicht allein in personaler, sondern ebenso sehr in temporaler Hinsicht wichtig. Grundsätzlich sollte die Betreuung der Geförderten bereits vor der Beschäftigung einsetzen und während der gesamten Förderdauer erfolgen. Dies schließt nicht aus, dass die einzelnen Betreuungstermine gerade bei reibungslos verlaufenden Fällen stark reduziert und in größeren zeitlichen Abständen erfolgen. Sollte sich aber erneut ein Unterstützungsbedarf oder eine Krise ergeben, muss sichergestellt sein, dass der Coach verfügbar ist und die Betreuung schnell und möglichst ohne Informationsverluste erfolgen kann. Ausgehend von den hier skizzierten Befunden und angesichts der Höhe der Lohnkostenzuschüsse ergibt sich insofern die Empfehlung für eine gesetzliche Neuregelung, als dass die Zeit der Freistellung der Geförderten für das Coaching durch die Arbeitgeber erweitert werden sollte. Die aktuelle Regelung sieht eine Freistellung in den ersten sechs (§ 16e SGB II) bzw. ersten zwölf Monaten (§ 16i SGB II) vor. Diese sollte aus Sicht der Evaluation ausgeweitet werden auf die gesamte Förderdauer. So würde sichergestellt, dass im Bedarfsfall ein Betreuungstermin flexibel und ohne langwierige Terminfindung auch während der üblichen Arbeitszeiten der Geförderten und des Betreuungspersonals erfolgen kann, außerdem würde dies das Coaching stärker in das Bewusstsein der Betriebe rücken. In den Fallstudien artikulierten schließlich auch Arbeitgeber regelmäßig einen Unterstützungsbedarf beim Umgang mit den Geförderten, der sich nicht nur auf die Anfangsphase der Beschäftigung bezog.

Um den vielgestaltigen, komplexen und anspruchsvollen Anforderungen des Coachings gerecht zu werden, benötigen die Coaches *spezifische Kompetenzen*. Allgemeine Berufserfahrungen und Alltagspädagogik reichen nicht aus. Genannt seien hier insbesondere dringende Kompetenzen aus dem Bereich des Fallverstehens und der Problemdiagnostik, sowie umfangreiches Wissen über Fachdienste, an die weitervermittelt werden kann. Wie in praktisch allen helfenden Sozialberufen können auch die Coaches nicht Fachleute für alle Aspekte der Probleme der Geförderten sein, ebenso wenig sind diese Probleme ausschließlich im Rahmen der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung zu bearbeiten – dies wäre ohne Zweifel eine strukturelle Überforderung ihres Auftrags und ihrer Kompetenzen. Umso entscheidender ist es, dass die Coaches eine Art ‚Lotsenfunktion' übernehmen können und in der Lage sind, die Geförderten im Bedarfsfalle an die jeweils zuständigen Fachdienste oder Spezialist*innen zu vermitteln. Dafür sind jedoch das Wissen über solche wohlfahrtstaatlichen Hilfeangebote, ein vertrauensvoller Zugang zu den Geförderten, vertiefte Fallkenntnis sowie diagnostische Kompetenzen zwingend erforderlich.

Dies setzt schließlich auch einen dazu *passenden Betreuungsschlüssel* voraus. Daher ist sicherzustellen, dass die Anzahl der betreuten Fälle eine fallangemessene Betreuung zulässt. Das erscheint auch mit Blick auf die quantitativen Befunde zu zusätzlichen Betreuungswünschen zielführend. Da diese zudem häufiger von Geförderten mit (vorzeitigem) Förderende geäußert wurden, deutet dies darauf hin, dass ein ausreichender Betreuungsschlüssel ein weiterer Beitrag zur Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sein kann.

9.3 Ausblick

Das Teilhabechancengesetz adressiert mit der Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug nicht nur eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sondern zugleich das weitaus grundlegendere Problem arbeitsgesellschaftlicher Desintegration. Der langjährige Ausschluss von Erwerbsarbeit und die damit im Regelfall verbundene Abhängigkeit von (bedürftigkeitsgeprüften) Sozialtransfers beeinträchtigt auf vielfältige Weise die sozialen, materiellen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen. Das hat die sozialwissenschaftliche Arbeitslosigkeitsforschung in zahllosen Studien eindeutig belegt. Sich dieser Problematik zu stellen und (besonders) arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten in Gestalt eines Surrogats regulärer Erwerbsarbeit eine temporäre Teilhabemöglichkeit am Arbeitsleben zu finanzieren, ist zweifelsohne ein Verdienst des 2018 von der Koalition aus CDU/CSU und SPD auf den Weg gebrachten Teilhabechancengesetzes und dem dahinterstehenden politischen Problembewusstsein. Darauf hat das IAB (Kupka et al. 2018) bereits in seiner damaligen Stellungnahme zum Teilhabechancengesetz hingewiesen und insbesondere „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) als „wichtige Antwort auf die Verfestigungstendenzen“ (ebd.: 9) von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug bewertet. Diese Einschätzung stützt sich nicht zuletzt auf den ebenfalls gut abgesicherten Befund, dass öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, trotz ihrer rechtlich-institutionellen Differenzen zu marktvermittelter Erwerbsarbeit, das Teilhabeerleben der gefördert Beschäftigten nennenswert verbessert.

Das Teilhabechancengesetz adressiert mit der Verfestigung von Arbeitslosigkeit ein Kernproblem des SGB II und geht es dem gegenwärtigen Wissenstand nach effektiv an

Insofern ist es aus Forschungssicht nicht weiter überraschend, dass auch die 2019 neu geschaffenen Instrumente sich – zumindest in kurzer Frist – positiv auf die soziale Teilhabe der Geförderten und andere subjektive Indikatoren auswirken. Das soll aber keineswegs die Tragweite relativieren, den dieser Befund für die Erweiterung des Förderinstrumentariums des SGB II bedeutet, die mit dem Teilhabechancengesetz realisiert wurde. Das Teilhabechancengesetz erkennt und adressiert also nicht allein ein manifestes sozialpolitisches Problem, sondern geht dieses den bis dato vorliegenden Forschungsergebnissen zufolge auch effektiv an. Neben den positiven Teilhabewirkungen beider Instrumente sprechen dafür auch die weitgehend treffsichere Auswahl der Geförderten sowie die ebenfalls positiven Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten. „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) wirkt sich zumindest kurzfristig ebenfalls positiv auf den Übergang in eine ungeförderte Anschlussbeschäftigung aus. Das Instrument scheint demnach das Potenzial zu haben, den Geförderten die beabsichtigte Brücke aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bauen und damit zugleich ihre soziale Teilhabe nachhaltig zu stärken.

Gleichzeitig konnten bislang keine unerwünschten Nebenwirkungen des Instrumenteneinsatzes festgestellt werden, wie sie aufgrund der Öffnung der Förderung für die Privatwirtschaft sowie der Förderkonditionen im politischen Raum mitunter befürchtet wurden.

Wie für wissenschaftliche Einschätzungen charakteristisch, gilt auch im vorliegenden Falle, dass ihre Gültigkeit gewissen Grenzen unterliegt. So fehlen bis dato noch Befunde zur Arbeitsmarktwirkung von § 16i SGB II. Aufgrund der im Vergleich zum § 16e SGB II deutlich längeren Förderdauer des Instruments befindet sich das Gros der Teilnehmenden im datenseitig beobachtbaren Zeitfenster noch in der Förderung. Übergänge aus der geförderten in ungeförderte Beschäftigung sind daher bislang schlicht kaum beobachtbar. Für die abschließende Bewertung der Förderung nach § 16i SGB II ist dieser Sachverhalt aber nicht unwesentlich, schließlich bildet der Übergang in ungeförderte Beschäftigung ein relevantes Ziel des Instrumenteneinsatzes und ist – angesichts der individuellen Höchstbefristungsdauer von fünf Jahren – auch eine zentrale Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der realisierten Teilhabeeffekte.

Weitere Einschränkungen betreffen auch die bereits beobachtbaren Effekte: Hierbei handelt es sich durchgängig um kurzfristige Wirkungen. Inwieweit die Effekte (zumal in der jeweils ermittelten Stärke) über einen längeren Zeitraum hinweg Bestand haben, ist eine empirisch offene Frage. Gerade mit Blick auf die Zieldimension der sozialen Teilhabe ist dies zudem durchaus fraglich. Jedenfalls ist aus der Forschung zu anderen Instrumenten der Beschäftigungsförderung bekannt, dass sich die Teilhabeeffekte geförderter Beschäftigung mit dem nahenden Beschäftigungsende und der damit verbundenen Sorge vor neuerlicher Arbeitslosigkeit tendenziell abschwächen. Gleichzeitig steigt im Zeitverlauf die Beschäftigungsquote in der Vergleichsgruppe und damit verbessert sich auch deren Bewertung ihrer sozialen Teilhabemöglichkeiten. Auch dies dürfte den ermittelten Fördereffekt reduzieren. Nicht zuletzt in diesem Wissen wird die Analyse der beiden Instrumente und ihrer Wirkungen über das offizielle Ende der Evaluation des Teilhabechancengesetzes hinaus in den kommenden Jahren fortgesetzt.

Im Lichte des derzeitigen Wissensstands stellen die mit dem Teilhabechancengesetz geschaffenen Instrumente (und damit auch die vorzeitige Entfristung von § 16i SGB II) eine wichtige Erweiterung des Förderangebots der Grundsicherung für Arbeitsuchende dar und schärfen zweifelsohne ihr sozialpolitisches Profil. Das Teilhabechancengesetz hat damit in gewisser Weise einen Kurswechsel vorweggenommen, der mit der Anfang des Jahres 2023 in Kraft getretenen Bürgergeld-Reform fortgesetzt und vertieft wurde. So stehen beide Reformen für ein sozialstaatliches Selbstverständnis, das soziale Sicherung und arbeitsmarktpolitische Förderung von den sozialen Rechten und persönlichen Unterstützungsbedarfen her denkt und sich daher vergleichsweise weit von der aktivierungspolitischen Ursprungsidee des SGB II entfernt hat (Beckmann 2023; Osiander/Ramos Lobato 2022b).

Die politische Frage nach einer Weiterentwicklung des Teilhabechancengesetzes ist im Kern eine Frage nach den Anschlussperspektiven der Geförderten

Im Unterschied zu vielen anderen arbeitsmarktpolitischen Zielen geförderter Beschäftigung ist die Verbesserung sozialer Teilhabe unmittelbar mit der aktuellen, durch die Lohnkostenförderung ermöglichten Erwerbsintegration verbunden. Damit endet diese Wirkung

qua definitionem, wenn die geförderte Beschäftigung ohne eine Anschlussperspektive ausläuft. Empirisch belegt hat dieses Problem der Teilhabeförderung unter anderem die Evaluation des Beschäftigungszuschusses und es ist nicht davon auszugehen, dass es sich bei den Instrumenten des Teilhabechancengesetzes anders verhält. Auch die bislang vorliegenden qualitativen Befragungen von Geförderten nach § 16e bzw. §16i SGB II deuten in diese Richtung. Die durch die Förderung vermittelte Teilhabe ist also denkbar fragil, gehen mit dem Ende der Förderung doch auch die manifesten und latenten Integrationsfunktionen der (geförderten) Erwerbsarbeit verloren.

Aus diesem Grund muss der erfolgreiche Übergang der Geförderten in eine (reguläre) Anschlussbeschäftigung nicht nur unter arbeitsmarktpolitischen und fiskalischen Gesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf die sozialpolitisch motivierte Verbesserung der sozialen Teilhabe eines der zentralen Förderziele sein. Anders formuliert: Die Orientierung an der Arbeitsmarktintegration der Geförderten, wie sie das Teilhabechancengesetz vorsieht, steht keineswegs in einem grundlegenden Widerspruch zum Ziel der erwerbsarbeitsbasierten Verbesserung sozialer Teilhabemöglichkeiten. Angesichts der Befristung der individuellen Förderdauer handelt es sich dabei vielmehr um die notwendige Voraussetzung für deren nachhaltige Stabilisierung. In diesem Sinne ist die politische Frage nach einer zielführenden Weiterentwicklung der Instrumente des Teilhabechancengesetzes und ihrer derzeitigen Ausgestaltung vor allem eine Frage nach den Anschlussperspektiven der Geförderten.

Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen wird es für den nachhaltigen arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Instrumente des Teilhabechancengesetzes, insbesondere von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, also entscheidend sein, mit den Geförderten frühzeitig konkrete Anschlussperspektiven zu erarbeiten. Hierbei sind zum einen die Jobcenter und die Coaches gefragt. Aktuell könnte der allgemeine Arbeitskräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt den Integrationsbemühungen der Jobcenter entgegenkommen und die Beschäftigungschancen auch von arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten erhöhen. Auch deswegen sollte zum anderen (stärker als bislang) bei der Auswahl der Einsatzbetriebe darauf geachtet werden, dass diese einen entsprechen Bedarf an Arbeitskräften haben und zugleich über die erforderlichen finanziellen Möglichkeiten verfügen, um die Geförderten nach Ende der Förderung grundsätzlich übernehmen zu können (vgl. Gellermann et al. 2024). Das spricht für eine stärkere Konzentration der Förderbemühungen auf privatwirtschaftliche Arbeitgeber, die im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ trotz der vollständigen Übernahme der Lohnkosten in den ersten beiden Jahren der Förderung nur einen Anteil von rund einem Drittel unter den Förderbetrieben ausmachen.

Neben diesen programmimmanenten Weiterentwicklungsmöglichkeiten wäre im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die Abschaffung der bisherigen Höchstbefristungsdauer von derzeit fünf Jahren eine Option, um die soziale Lage der Geförderten und damit ihre gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten für einen längeren Zeitraum zu stabilisieren. Diesen Weg hatte seinerzeit der Beschäftigungszuschuss gewählt. Hatten die Geförderten auch nach Ende der (in dessen Fall) zweijährigen Förderdauer keine Aussicht auf eine reguläre Beschäftigung, sah das Gesetz die (praktisch nur selten genutzte) Möglichkeit vor, die Lohnkosten auf unbestimmte Zeit öffentlich zu fördern. Im Falle der geförderten Personen, die in den Genuss einer unbefristeten Förderung gekommen sind, mag dies zielführend sein. Für alle anderen Leistungsberechtigten mit ähnlich geringen Beschäftigungsaussichten und damit ähnlich ausgeprägten Einschränkungen ihrer

sozialen Teilhabemöglichkeiten, die dadurch keine Förderung erhalten (können), gilt dies hingegen nicht. Denn eine Dauerförderung bindet auf Seiten der Jobcenter viele Ressourcen. Selbst bei gegebener Mittelausstattung würde eine solche Möglichkeit das Problem verfestigter Arbeitslosigkeit also lediglich partiell und damit immer auch auf Kosten anderer lösen (Kupka/Wolff 2013). Schließlich ist die Zahl grundsätzlich förderfähiger Leistungsberechtigter deutlich höher, als bislang mit „Teilhabe am Arbeitsmarkt" gefördert wurden. Die Entfristungsoption kennzeichnet daher ein nicht unerhebliches „Legitimationsdefizit" (Ramos Lobato et al. 2023, S. 685). Wenn überhaupt, wäre eine Abschaffung der bisherigen Höchstförderdauer von § 16i SGB II nur dann vertretbar, wenn der Fördersatz über die 70 Prozent hinaus abgesenkt würde, die die Förderhöhe den derzeit gültigen Regelungen zur Degression im fünften Jahr der Förderung beträgt. Zudem müssten Folgebewilligungen nach Ende der derzeitigen Höchstförderdauer in zeitlich überschaubaren Intervallen erfolgen und zwingend mit einer regelmäßigen Überprüfung alternativer Beschäftigungsoptionen jenseits staatlicher Förderung verbunden sein. Denkbar wäre auch eine einmalige Verlängerungsoption um einen zeitlich eng begrenzten Zeitraum, die mit einer Nachbeschäftigungspflicht für den Arbeitgeber verbunden wäre. Dadurch würde das angesprochene Verteilungsproblem angesichts des großen Förderpotenzials zwar nicht gelöst, zumindest aber ein Stück weit reduziert. Das Problem der mit Förderende wiederkehrenden Teilhabedefizite würde sich hingegen auch dann bloß in die Zukunft verschieben (Bauer/Fuchs 2019: 107).

Da der Idealfall eines Übergangs in ungeförderte Beschäftigung in vielen Fällen jedoch unwahrscheinlich sein dürfte, wird in Fachkreisen bisweilen eine nahtlose Anschlussförderung mit einem anderen Instrument der Grundsicherung für Arbeitsuchende diskutiert. Allerdings drängt sich keine der aktuell verfügbaren Fördermöglichkeiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende unmittelbar für eine Anschlussförderung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt" auf. Schließlich muss die Förderung nach § 16i SGB II, gemessen an der Arbeitsmarktferne ihrer Zielgruppe sowie ihren Förderkonditionen, als eine Art ultima ratio der Beschäftigungsförderung verstanden werden. Insofern ist fraglich, inwieweit eine anschließende Förderung etwa mit einem Eingliederungszuschuss arbeitsmarktpolitisch Sinn ergäbe. Hinzukommt, dass in diesem Fall der Unterschied zu der oben diskutierten Abschaffung (oder Verlängerung) der bisherigen Höchstbefristungsdauer der Förderung nach § 16i SGB II – unter welchen konkreten Förderkonditionen dann auch immer – nicht mehr übermäßig groß wäre.

Eine Ausnahme könnten hingegen die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II darstellen. Hierbei handelt es sich zwar nicht um ein entlohntes Arbeitsverhältnis, sondern um eine sozialrechtliche Fördermaßnahme, für die die Teilnehmenden eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die rechtlich-institutionellen Differenzen zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind also vergleichsweise groß. Gleichwohl hat die Teilnahme nachweislich positive Effekte auf die wahrgenommene gesellschaftliche Zugehörigkeit, wie eine Analyse auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung bereits vor Jahren gezeigt hat (Gundert/Hohendanner 2015). Zwar tritt dieser Effekt nicht im Durchschnitt aller Teilnehmenden auf, sehr wohl aber bei denjenigen Leistungsberechtigten, die angeben, dass ihre Teilnahme an der Maßnahme freiwillig gewesen ist, deren Teilnahme länger als sechs Monate dauert und die mehr als 20 Stunden pro Woche arbeiten (ebd.; vgl. auch Christoph et al. 2015: 4). Die Effekte auf die soziale Teilhabe fallen zwar geringer aus als die einer geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung,

sie sind aber dennoch signifikant positiv. Das hatte bereits die Evaluation des Beschäftigungszuschusses bestätigt, in deren Rahmen zu Vergleichszwecken auch Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten befragt wurden (ISG/IAB/RWI 2011: 222 ff).

Insofern könnte der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten eine bedenkenswerte Anschlussoption für ausgelaufene Förderungen nach § 16i SGB II sein, wenn ansonsten ein Rückfall in die Arbeitslosigkeit droht. Sollte eine solche Nutzung der Arbeitsgelegenheiten erwogen werden, müsste deren aktuelle Ausgestaltung (nicht zuletzt mit Blick auf die Förderdauer und die Einsatzfelder) jedoch zunächst auf den Prüfstand gestellt werden. In jedem Fall aber wäre die Freiwilligkeit der Teilnahme sicherzustellen, andernfalls ist kein Beitrag zur sozialen Teilhabe zu erwarten und der angedachte Förderzweck würde verfehlt. Kritisch zu prüfen wäre zunächst auch, ob der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nennenswert günstiger wäre als die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die durchschnittlichen Förderkosten legen zwar auf den ersten Blick ein erhebliches Einsparpotenzial nahe (Pongratz/Wolff 2023), in dieser Betrachtung bleibt aber unberücksichtigt, dass für Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten die Kosten für die Regelleistung sowie für die Kosten der Unterkunft in voller Höhe getragen werden müssen. Alles in allem dürfte der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten einer erneuten und im Zweifel dauerhaften Arbeitslosigkeit der betroffenen Leistungsberechtigten vorzuziehen sein, ein Ersatz für die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wäre er jedoch nicht.

Der Fördererfolg beider Instrumente kann nur durch eine verlässliche Finanzierung abgesichert werden

Die vorliegenden Befunde bestätigen, dass der Instrumentenkasten des SGB II mit dem Teilhabechancengesetz um zwei effektive Instrumente ergänzt und damit die Fördermöglichkeiten von (besonders) arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten substanziell erweitert wurden. Folglich sprechen die Evaluationsergebnisse ungeachtet aller noch vorhandenen Wissens- und Forschungslücken dafür, beide Instrumente im Förderportfolio des SGB II zu behalten und stützen damit nachträglich die bereits beschlossene Entfristung der Förderung nach § 16i SGB II auch aus wissenschaftlicher Sicht. Angesichts der Verfestigungstendenzen von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug eines nennenswerten Teils der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bruckmeier et al. 2019) bleiben solche Förderangebote auch zukünftig unverzichtbar, um dem betroffenen Personenkreis die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es sollte daher eine Situation vermieden werden, wie sie zwischen 2012 und 2019 bestand, als keine der Förderung nach § 16i SGB II vergleichbare Variante öffentlich geförderter Beschäftigung im Regelinstrumentarium der Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr existierte. Schließlich dürften die zeitlichen und finanziellen Aufwände denkbar hoch gewesen sein, derer es nach der Abschaffung des Beschäftigungszuschusses bedurfte, um das Förderangebot des SGB II über den Umweg zweier Bundesprogramme wieder am realen Unterstützungsbedarf der Leistungsberechtigten auszurichten.

Ohne eine verlässliche und angemessene Finanzierungszusage ist die gesetzliche Existenz solcher Förderinstrumente allein freilich wenig wert. Es braucht – aller derzeitigen Unsicherheiten im Bundeshaushalt zum Trotz – eine stabile Finanzierung für den Einsatz dieser Instrumente. Dabei muss anerkannt werden, dass die Beschäftigungseffekte von § 16i SGB II aller Voraussicht nach nicht so ausgeprägt sein werden, dass sich die aufgewandten Ausgaben durch zukünftige Einsparungen von Sozialleistungen und die Einnahme von Steuern und

Sozialversicherungsbeiträgen amortisieren werden. Das ist bei der adressierten Zielgruppe auch unter den derzeit günstigen Arbeitsmarktbedingungen ein wenig realistisches Szenario. Richtig ist aber auch, dass der langfristige Arbeitsmarktausschluss mit vielen individuellen und sozialen Folgeproblemen assoziiert ist, die nicht unerhebliche Folgekosten nach sich ziehen – bedenkt man etwa gesundheitliche Einschränkungen, Vereinzelung und Rückzug aus dem sozialen Leben oder die Transmission sozialer Ungleichheit. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht könnte sich der Mitteleinsatz daher durchaus als lohnenswerte Investition darstellen, insofern sie der Entstehung weiterer sozialer Probleme vorbeugt. Am Ende handelt es sich bei der Frage nach der Beibehaltung und Finanzierung der Beschäftigungsförderung für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte jedoch um eine normativ zu beantwortende: Welche Art von staatlicher Unterstützung soll langzeitarbeitslosen Menschen ermöglicht werden und welche Kosten ist die Gesamtgesellschaft bereit, dafür zu schultern, auch wenn sich diese nicht in einem betriebswirtschaftlichen Sinne unmittelbar rechnen? Die Antwort darauf kann jedoch nicht primär die Wissenschaft geben, hier ist und bleibt in demokratisch verfassten Gesellschaften das Parlament gefragt (Schneider 2023).

10 Anhang: Daten- und Methodenbericht

10.1 Governance und Umsetzungspraxis (Modul 1a)

Ausgangspunkt der Implementationsstudie zum Teilhabechancengesetz (Modul 1a) ist die Beobachtung, dass die normierte Zielbestimmung der Förderung nach § 16e SGB II eindeutig ist (Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt durch einen Lohnkostenzuschuss), die Ziele von § 16i SGB II sowie die auf gesetzlicher Ebene festgelegten Umsetzungselemente aber relativ deutungsoffen. Für die Förderung nach § 16i SGB II lässt sich eine sozialpolitisch motivierte Schwerpunktsetzung ebenso ableiten 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-praktische Umsetzung. Während auf der ersten Ebene untersucht wird, welche externen Akteurinnen und Akteure auf die lokale Umsetzung des THCG einwirken, 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 (Englert et al. 2023).

Die Untersuchung der drei Ebenen erfolgte im Rahmen eines Mixed-Methods-Ansatzes mit qualitativem Fokus und stützte 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 wurden die jobcenterinterne 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. Die Erkenntnisse der qualitativen Studie wurden schließlich in eine standardisierte Erhebung übersetzt und auf diese Weise ein statistisch repräsentatives Bild der Umsetzungsvarianten beider Fördermaßnahmen ermöglicht.

10.1.1 Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik und Verwaltung

Die Arbeit der Jobcenter – die der gemeinsamen Einrichtungen ebenso wie die der kommunalen SGB II-Träger – unterliegt in vielerlei Hinsicht direkten wie indirekten Steuerungsimperativen und Rechenschaftspflichten. 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. Der jobcenterexterne Governancekontext stellt somit einen bedeutsamen Umweltfaktor dar, der die identifizierbaren Umsetzungsvarianten auf Ebene der Jobcenter zu verstehen hilft. Die Rekonstruktion des jobcenterexternen Governancekontextes basiert auf 32 leitfadengestützten Experteninterviews, die zu Beginn des Forschungsprozesses, also im Verlauf des Jahres 2019, face-to-face mit Vertreterinnen und Vertretern 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 wurden (Gottwald et al. 2020).

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 Fragestellungen der Befragung auf der Jobcenterebene zu schärfen. Die Interviewten aus Politik und Verwaltung stehen freilich nur für einen Teilausschnitt des jobcenterexternen Governancekontextes. Für eine umfassende Repräsentation müssten zumindest noch die Trägerversammlungen, Beiräte sowie Kommunalparlamente berücksichtigt werden. Deren Rolle wurde über die Rekonstruktion der konkreten Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf der Ebene 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. Dabei wurden ausgewählte Interviews zuerst sequenzanalytisch interpretiert, um daraus Leitkategorien für eine inhaltsanalytische Auswertung zu generieren. Die ersten inhaltsanalytisch codierten Interviews wurden dann gemäß ihrer Übereinstimmung verglichen (Intercoder-Reliabilität) und aneinander angepasst, um dann mit dem so erstellten Codebaum das weitere Interviewmaterial computergestützt mit Hilfe der Software MaxQDA zu codieren.

10.1.2 Fallstudien in ausgewählten Jobcentern

Die Fallstudien setzen sich aus Kurz- und aus Intensivfallstudien zusammen. Die Kurzfallstudien fokussieren primär auf die Erkenntnisebene der jobcenterinternen Governance der Beschäftigungsmaßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II. Entsprechend wurde in ihrem Rahmen die Leitungsebene der Jobcenter befragt. Neben den unterschiedlichen regionalen Bedingungen (Wirtschaft, Arbeitsmarkt) und externen Einflüssen spielen die Geschäftspolitik, die Organisationsstruktur, der persönliche und professionelle Hintergrund der Geschäftsführungen und der übrigen für die Umsetzung verantwortlichen Personen eine entscheidende Rolle für die Aneignungen des Gesetzes durch die Jobcenter. Aktuelle Forschung zu „Street-Level Bureaucracy“ betont die Bedeutung der Managementebene für die Umsetzung von Politik in die Praxis. Die Intensivfallstudien beleuchten vertiefend die Ebene der organisatorisch-praktischen Umsetzung der Förderinstrumente und beziehen einen breiteren Kreis an Akteuren in die Befragung ein (Integrationsfachkräfte, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber).

Der Auswahlprozess der Fallstudienregionen orientierte sich an den Kontrastverfahren der Grounded Theory. 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 Instrumente ausgewählt sowie kommunale Jobcenter (zkT) und gemeinsame Einrichtungen (gE). Dabei wurde auf gemeinsame Jobcenter mit dem Projekt „Prozesse betrieblicher Integration“ geachtet, welches das Coaching der geförderten Personen untersucht. 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 für Kurzfallstudien gesucht, z. B.

wurden in Regionen, die hinsichtlich der politischen Bewertung des Teilhabechancengesetzes kontrastieren, verschiedene Jobcenterorganisationsformen ausgewählt, um die Umsetzungspraxis des THCG in diesen Regionen zu untersuchen.

Insgesamt wurden von April 2020 bis Juni 2021 in 23 Jobcentern 46 leitfadengestützte Experteninterviews mit Geschäftsführerinnen oder Betriebsleitern sowie Bereichs- und Teamleitungen bzw. Programmverantwortlichen geführt, die mit der Organisation des Teilhabechancengesetzes betraut sind (vgl. Bauer et al. 2021). Aufgrund der Reise- und Kontaktbeschränkungen in Folge der Covid-19-Pandemie wurden die zwei- bis dreistündigen Interviews als Videointerviews (Videosoftware „Skype for Business“ oder „jitsi“), in Ausnahmefällen als Telefoninterviews, realisiert. Die Videointerviews waren die erste Wahl, um eine Gesprächssituation herzustellen, in der die mimischen und gestischen Rezeptionssignale trotz der technischen Vermitteltheit, zumindest annähernd hergestellt werden konnten.

Neben sequenzanalytischen Fallrekonstruktionen wurden im Zuge der Auswertung inhaltsanalytische Kategorien gebildet und die einzelnen Fälle nach diesen Kategorien geordnet und gegenübergestellt. Mit der Verbindung fallrekonstruktiver Auswertung und Kategorienbildung können Einseitigkeiten vermieden werden, die aus der Fokussierung auf eine Methodologie entstehen können. Mit der fallübergreifenden Kodierung anhand des entwickelten Codebaums (computergestützt mit MaxQDA) konnten neben der Rekonstruktion von Fallstrukturen auch fallübergreifende Strukturen entdeckt und systematisiert werden, die zur Verdichtung bei der Typenbildung beitragen.

Ausgehend von den beiden im Rahmen der Kurzfallstudien typisierten Umsetzungsvarianten und dem Befund aus den Kurzfallstudien, dass die finanzielle Dimension einen relevanten Einfluss auf die Umsetzung hat, wurden anschließend vier kontrastierende Jobcenter für die Intensivfallstudien ausgewählt. Je zwei Standorte stehen exemplarisch für eine der beiden Umsetzungsvarianten. Die ausgewählten Jobcenter unterscheiden sich zudem systematisch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung, die laut Selbstaussage der Jobcenter auskömmlich oder knapp ist. Insgesamt ist das Sample der Intensivfallstudien heterogen: Die Jobcenter des Samples für die Intensivfallstudien variieren hinsichtlich der Organisationsform (gE oder zkT), der Organisationsgröße, der räumlichen Verteilung (Bundesländer, Ost-West-Nord-Süd-Regionen) und dem Charakter der Region (Stadt/Land, wirtschaftlich prosperierend/strukturschwach). Zwischen August und Oktober 2022 wurden im Rahmen von wiederholten bzw. mehrtägigen Feldaufenthalten insgesamt 17 leitfadengestützte Experteninterviews im Umfang von ein bis zwei Stunden face-to-face geführt, audiotechnisch aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Pro Standort wurden jeweils zwei (in einem Fall drei) Integrationsfachkräfte interviewt, die im Rahmen eines Sonderteams oder im Regelbetrieb mit der Umsetzung von § 16e und/oder § 16i SGB II betraut sind. Zudem wurden pro Standort zwei lokale Arbeitgeber/-innen befragt, die in ihrem Betrieb Geförderte nach § 16e und/oder § 16i SGB II beschäftigen. Dabei wurden unterschiedliche Arbeitgebertypen berücksichtigt und pro Standort neben Beschäftigungsträgern oder kommunalen Arbeitgebern stets auch ein privater Arbeitgeber in die Intensivfallstudie einbezogen.

Die Auswertung der Interviews erfolgte verdichtet vor dem Hintergrund der im Rahmen der Kurzfallstudien erarbeiteten Fallstrukturen der vier Jobcenter. Da sich in den Fallstrukturen bereits relevante Aspekte und analytisch zentrale Gesichtspunkte abgezeichnet hatten, konnte

die Analyse der Interviews der Intensivfallstudien gezielter durchgeführt werden und Interpretationsschritte wurden verknappt. Die zu einem Fall bzw. Jobcenter gehörenden Interviews wurden gebündelt auf Basis von Kurzzusammenfassungen der Interviews im Rahmen von mehrstündigen Fallbesprechungen interpretiert. Die Fallstruktur diente als Vergleichsfolie, anhand derer Unterschiede und Besonderheiten der Street-Level Ebene der Jobcenter, ergänzt um die Perspektive von Arbeitgeber/-innen, ebenso wie Ähnlichkeiten zur Managementebene produktiv herausgearbeitet werden konnten. Entsprechend dem Fokus der Intensivfallstudien auf die Erkenntnisebene der organisatorisch-praktischen Umsetzung waren bei der Auswertung Aspekte der alltagspraktischen Umsetzung ‚at the front line' und Fragen nach organisationalen Vorgabe, eigenen Handlungsspielräumen und Restriktionen von besonderem Interesse. Um interpretatorische Kurzschlüsse zu vermeiden, erfolgte die Auswertung in Interpretationsgruppen.

10.1.3 Standardisierte Online-Befragung der Jobcenter

Im Rahmen der standardisierten Online-Befragung wurden Fach- und Führungskräfte der Jobcenter befragt, um repräsentative Aussagen zur Umsetzung der Maßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II zu generieren (Osiander/Ramos Lobato 2022a). Die standardisierte Befragung baut auf Befunden der Fallstudien auf. Einsichten und Erkenntnisse der Kurzfallstudien wurden in geeigneter Form für den Fragebogen übersetzt und operationalisiert. Im Fokus stehen Angaben zur geschäftspolitischen Bedeutung der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II, zu ihren Zielsetzungen, ihrer Finanzierung sowie den gesetzlich vorgegebenen Umsetzungselementen. Die Befragung richtete sich an die Leitung aller 406 Jobcenter; pro Jobcenter wurde also nur ein Fragebogen ausgefüllt. Die Erhebung wurde zwischen Ende Mai und Ende Juli 2022 durchgeführt. Es haben sich 320 Jobcenter beteiligt, davon 250 gemeinsame Einrichtungen und 70 kommunale Jobcenter. Die Gesamt-Rücklaufquote betrug somit knapp 79 Prozent.

10.2 Erwerbsverlaufsmuster der Geförderten (Modul 1b)

10.2.1 Datengrundlagen und Methoden

Das Modul 1b untersucht die Maßnahmeteilnehmer*innen in den Förderinstrumenten nach § 16e (EVL) und § 16i (TaAM) mit dem Ziel, unterschiedliche Gruppen mit jeweils gemeinsamen sozioökonomischen und erwerbsbiografischen Charakteristika zu identifizieren.

Die Datengrundlagen dabei sind zum einen die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) von teilnehmenden Personen in den beiden Maßnahmen (vom Berge/ König/ Seth, 2013). Die Daten bieten retrospektive Informationen zur früheren Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie zur Teilnahme an Maßnahmen für die letzten 20 Jahre. Darüber hinaus erhalten wir die Informationen zur Zusammensetzung der Haushalte aus den Daten der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG). In der empirischen Analyse beschränken wir die Stichprobe auf die Beobachtungen mit vollständigen Daten zu wichtigen persönlichen Merkmalen, schließen Personen aus, die am Pilotprojekt „Soziale Eingliederung in den Arbeitsmarkt" (Übergangsprogramm) teilgenommen haben und betrachten den ersten Maßnahmeeintritt um einen klaren Zeitpunkt für die Analyse zu haben.

Um unterschiedliche Gruppen von Maßnahmeteilnehmer*innen zu identifizieren, wird eine latente Klassenanalyse (engl. Latent Class Analysis, LCA) verwendet (Collins/Lanza 2010). Diese Gruppen werden auch als ‚latente Klassen' bezeichnet. Daher sollte die LCA als Klassifizierung der Beobachtungseinheiten hinsichtlich Ähnlichkeit und Unterschiedlichkeit anhand von mehreren ausgewählten Indikatoren verstanden werden. Die LCA wird häufig in den Sozialwissenschaften eingesetzt, um heterogene Populationen zu untersuchen und unterschiedliche Verhaltensmuster oder Merkmale innerhalb der Population zu identifizieren.

Bei der LCA geht man davon aus, dass die beobachteten Variablen durch eine latente (verborgene) Klassenstruktur erklärt werden können. Jede Klasse repräsentiert dabei eine Gruppe von Individuen mit ähnlichen Merkmalen. Das Hauptziel Ziel der LCA besteht darin, die Anzahl und die Merkmale der latenten Klassen zu bestimmen und jedem Individuum eine Wahrscheinlichkeit zuzuweisen, einer bestimmten Klasse anzugehören.

In der empirischen Anwendung der LCA wird die Anzahl der Klassen anhand des Bayes-Informationskriteriums (BIC) bestimmt (Collins/Lanza 2010). Das BIC berücksichtigt sowohl die Anzahl der Klassen als auch die Güte der Modellanpassung. Auf diese Weise kann die optimale Anzahl der Klassen ermittelt werden, die die Daten am besten erklärt. Die Interpretation der identifizierten Klassen erfolgt anhand des Konzepts des Domänennutzens. Dabei werden die Plausibilität und theoretische Anschlussfähigkeit der einzelnen Cluster und des Gesamtclusters berücksichtigt.

Die LCA stellt eine Abweichung von der traditionellen Darstellung der Arbeitsmarktstatistik dar, da sie die gemeinsamen Muster mehrerer Variablen bei der Verteilung verschiedener sozioökonomischer und demographischer Merkmale berücksichtigt. Im Gegensatz zur von der traditionellen Darstellung der Arbeitsmarktstatistik, die Variablen einzeln betrachtet, ermöglicht die LCA die Identifizierung von Gruppen mit ähnlichen Merkmalskombinationen. Dieser Fokus auf gemeinsame Muster ist von Bedeutung, da die Wirksamkeit von Aktivierungsstrategien oft davon abhängt, wie gut sie die realen Kombinationen verschiedener sozioökonomischer Barrieren berücksichtigen können.

Eine bedeutende Annahme, die der Latenten Klassenanalyse (LCA) zugrunde liegt, ist der Lokale Unabhängigkeitsannahme (engl. Lokal 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. Da die Interdependenzen zwischen Indikatoren häufig das Ergebnis von tatsächlichen sozioökonomischen Prozessen sind (Hennig/Liao 2013). Die LCA wird als Erkundungsmethode verwendet, um Cluster zu finden, die ähnliche Beobachtungen zusammenbringen, ohne dass dabei versucht wird, kausale Aussagen über die resultierenden Gruppen zu tätigen.

Folgende Variablen beschreiben das demographische Profil der Teilnehmer*innen: Alter, Geschlecht, Haushaltstyp, Staatsangehörigkeit und Schwerbehindertenstatus. Die Haushaltszusammensetzung gibt einerseits Auskunft über die sozioökonomische Belastbarkeit, andererseits kann sie negativen Einfluss auf die Aufnahme in eine Beschäftigung haben, etwa aufgrund von Kinderbetreuungspflichten oder der Anwesenheit einer zweiten verdienenden Person im Haushalt. Um den Migrationshintergrund zu kontrollieren, verwenden wir

Informationen zur ausländischen Staatsangehörigkeit, auch wenn diese das Vorkommen von Migration unterschätzen. Schließlich wird der Gesundheitszustand der Teilnehmer*innen an den Maßnahmen durch zwei Indikatorvariable kontrolliert. Zuerst wird der Schwerbehindertenstatus berücksichtigt. Dieser Indikator ist hochgradig unvollkommen, da er nicht alle gesundheitlichen Hindernisse beim Übergang zur Beschäftigung erfasst. Der Gesundheitszustand wird weiter ergänzend mit Informationen über die kumulierte gemeldete Arbeitsunfähigkeit in Tagen während Arbeitslosigkeit.

Das sozioökonomische Profil der Teilnehmenden an den Maßnahmen wird durch Bildungsstatus, Region und Arbeitsmarkterfahrung abgebildet. Personen mit geringem Bildungsabschluss sind tendenziell einem höheren Risiko der Abhängigkeit von Arbeitslosigkeit und Sozialleistungen ausgesetzt. Darüber hinaus gibt es starke regionale Unterschiede in den Arbeitsmarktbedingungen; ein wesentlicher hiervon ist der Unterschied zwischen dem ostdeutschen und dem westdeutschen Arbeitsmarkt. Die Arbeitserfahrung der Maßnahmeteilnehmer*innen wurde für die letzten 20 Jahre vor dem Maßnahmenbeginn berücksichtigt. Eine lange Arbeitserfahrung kann dazu beitragen, die individuellen Fähigkeiten zu erhalten und zu verbessern.

Zusätzlich zu den diskutierten Indikatoren werden andere (externe) Merkmale der Teilnehmenden an den Maßnahmen untersucht. Die resultierenden Cluster werden im Hinblick auf die bisherigen Arbeitsmarktverläufe, wie die kumulierte Zeit in einer sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigung und der Zeit in Maßnahmen in den vergangenen Jahren beschrieben.

10.3 Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte (Modul 2a)

10.3.1 Fragestellung

Eine Förderung von Arbeitgebern durch Lohnkostenzuschüsse wie bei EvL und TaAM birgt das Risiko einer nicht intendierten Inanspruchnahme durch Betriebe, die im Wesentlichen drei Ausprägungen annehmen kann.

- Erstens besteht die Möglichkeit, dass Betriebe die Förderung für förderfähige Beschäftigte in Anspruch nehmen, die sie auch ohne Förderung beschäftigen würden („Mitnahmeeffekte“).
- Zweitens könnte es innerhalb von Betrieben zum Ersetzen von nicht-förderfähigen Beschäftigten durch geförderte Beschäftigte kommen („Substitutionseffekte“). 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 Förderkonkurrenz besteht. Durch eine Förderung von Beschäftigten nach § 16e und § 16i SGB II könnten 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. Alle genannten Formen von Substitution werden in den Analysen dieses Projektes berücksichtigt.

- 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 fordern, wie dies beispielsweise bei 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.

Wie in früheren Evaluationsstudien zu vergleichbaren Förderinstrumenten (beispielsweise zum Beschäftigungszuschuss nach dem damaligen § 16e Absatz 10 SGB II; vgl. ISG/IAB/RWI 2011) soll daher in diesem Forschungsprojekt untersucht werden, inwiefern die Förderung der §§ 16e und 16i SGB II zu Mitnahme , Substitutions- und Verdrängungseffekten führt.

10.3.2 Datengrundlage

Datengrundlage der Analysen von Mitnahme- und Substitutionseffekten sowie von Verdrängungseffekten bildet das erweiterte Betriebs-Historik-Panel für die Evaluation der Förderinstrumente nach EvL und TaAM (BHP-XT) für den Zeitraum 2015 bis 2021. Dieses administrative Betriebspanel wurde vom Geschäftsbereich Daten- und IT-Management in Anlehnung an das Betriebs-Historik-Panel des IAB (Ganzer et al. 2020) nach den Designvorgaben von und in Abstimmung mit dem Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ aufgebaut. Das BHP-XT aggregiert Meldungen zur Sozialversicherung auf Betriebsebene und verwendet Personendaten aus Arbeitsagenturen und Jobcentern, um insbesondere Teilnahmen an geförderter Beschäftigung in den Betrieben abbilden zu können. Es enthält pro Betrieb und Jahr vier Beobachtungen, jeweils gemessen zum Quartalsende. Unter anderem enthält es den Bestand an (geförderten) 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.

10.3.3 Mitnahme- und Substitutionseffekte: Stichprobe und Schätzansatz

Für die Analyse von Mitnahme- und Substitutionseffekten wird eine Bestandsstichprobe von Betrieben zum 31.12.2018 betrachtet. Für die Analysen werden nur Betriebe verwendet, die mindestens seit 2015 am Markt tätig sind und bis zum Stichprobezeitpunkt durchgehend

beobachtet werden. Betriebe, die in den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 Zugänge in geförderte Beschäftigung nach EvL oder TaAM zu verzeichnen haben, werden als Förderbetriebe bezeichnet. Betriebe ohne Zugänge in geförderte Beschäftigung in diesen Quartalen sind nicht geförderte Betriebe. Für die Analyse werden ca. 1,9 Millionen Nicht-Förderbetriebe sowie etwa 3.800 Förderbetriebe nach EvL und etwa 8.500 Förderbetriebe nach TaAM verwendet. In Tabelle 46 werden die Grundgesamtheit der verschiedenen Förderbetriebe und Nicht-Förderbetriebe sowie die Anzahl der Betriebe dargestellt, die aufgrund von verschiedenen Kriterien ausgeschlossen wurden. Bei Nicht-Förderbetrieben wurden nur Betriebe als Vergleich in Betracht gezogen, falls diese in einem Wirtschaftszweig aktiv sind, in dem es mindestens einen Förderbetrieb gab. Des Weiteren wurden nur Nicht-Förderbetriebe als potenzielle Vergleichsbetriebe herangezogen, welche geographisch in einem Kreis angesiedelt sind, in dem auch mindestens ein Förderbetrieb angesiedelt ist. Diese Einschränkungen bei den Nicht-Förderbetrieben wurden unternommen, um die regionale und sektorale Vergleichbarkeit von Förder- und Nicht-Förderbetrieben zu verbessern.

Zuletzt wurde bei allen Betrieben, also auch den Förderbetrieben, die Betriebe mit den größten Veränderungen in der Beschäftigtenzahl ausgeschlossen. Grund hierfür war die Überlegung, dass sehr große Veränderungen der Betriebsgroße höchstwahrscheinlich nicht allein auf die Fördermaßnahmen zurückzuführen sind, sondern auf andere, unbeobachtete Faktoren zurückzuführen sind. So könnten sich hinter starken Beschäftigungsrückgängen beispielsweise Insolvenzen der betroffenen Betriebe verbergen. Auf der anderen Seite könnten starke Beschäftigungszuwächse bei relativ jungen Betrieben auf den Einstieg eines Investors und damit auf zusätzliche verfügbare finanzielle Mittel hindeuten. Da solche Veränderungen die Schätzungen der Fördereffekte überproportional beeinflussen, wurden Betriebe aus der Stichprobe entfernt, die Beschäftigungsänderungen von 2015 nach 2021 unter dem ersten Perzentil bzw. über dem 99. Perzentil aufwiesen.

Tabelle 46: Stichproben Mitnahme- und Substitutionseffekte

	TaAM-Förder-betriebe	EvL-Förder-betriebe	Nicht-Förder-betriebe
Anzahl der Betriebe in der Bruttostichprobe	11.504	5.359	3.027.787
Anzahl ausgeschlossener Betriebe nach Ausschlussgrund:			
Betriebe mit fehlenden Werten in den Kovariablen	0	0	13
Betriebe, die nicht durchgängig von 2015 bis 2021 beobachtet werden	1.864	1.095	1.076.890
Nicht-Förderbetriebe aus Sektoren ohne Förderbetrieb	0	0	40.102
Nicht-Förderbetriebe aus Kreis ohne Förderbetrieb	0	0	11.811
Betriebe im obersten und untersten Prozent bezüglich der Veränderung der Beschäftigten von 2015 nach 2021	1.136	458	36.039
Anzahl Betriebe in der Schätzstichprobe	8.504	3.806	1.862.932

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Für die Schätzung von Mitnahme- und Substitutionseffekten wird ein Propensity Score Matching-Ansatz verwendet. Bei diesem Ansatz werden geförderte und nicht-geförderte Betriebe mit sonst ähnlichen Merkmalen – gemessen zum 31.12.2018, also vor Förderbeginn – einander zugeordnet,

sodass jeder geförderte Betrieb mit fünf möglichst ähnlichen nicht-geförderten Betrieben (nachfolgend „Vergleichsbetriebe“) verglichen werden kann. Eine Messung vor Förderbeginn ist dabei notwendig, da Merkmale der Betriebe nach Förderbeginn bereits durch die Förderung beeinflusst werden können.

Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Betriebe zu erreichen, wurde eine Vielzahl von Merkmalen sowohl über die Beschäftigtenstruktur als auch über die zeitliche Entwicklung verschiedener Beschäftigungsaggregate herangezogen. Für die Beschäftigtenstruktur wurden Daten vom 31.12.2018 herangezogen. Um die Entwicklung und Veränderungen der Beschäftigung abzubilden wurden zudem auch eine Reihe von jährlich zwischen den Jahren 2015 und 2018 gemessenen Variablen herangezogen. Die Liste der Merkmale umfasst:

- Betriebsgröße und -alter
- Wirtschafszweig (2-Steller WZ 08)
- Verteilung des Bruttoarbeitsentgelts der Vollzeitbeschäftigten (25, 50 und 75 Prozent Perzentil) sowie Anteil an Beschäftigten mit rechtszensierten Löhnen
- Anteil an Beschäftigten nach Alter und Betriebszugehörigkeitsdauer
- Anteile geringfügig Beschäftigter, Frauen, Teilzeitkräfte, Ausländer/innen nach Herkunftsländergruppen, gefördert Beschäftigter (ohne EvL/TaAM), Aufstocker, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter, Anteil an Leiharbeitern, Anteil an befristeten Beschäftigten, Anteil an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern
- Anteil Beschäftigter mit geringer, mittlerer, hoher und unbekannter Qualifikation. Eine „geringe Qualifikation“ haben hierbei Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Eine „mittlere Qualifikation“ haben Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Eine „hohe Qualifikation“ haben Beschäftigte mit (Fach-)Hochschulabschluss.
- Anteil an Beschäftigten der Tätigkeitsniveaus Helfertätigkeit, fachliche Tätigkeit, Spezialisten Tätigkeit, hochkomplexer Tätigkeiten sowie unbekannte Tätigkeiten. Das Tätigkeitsniveau folgt dabei der Klassifikation der Berufe von 2010.
- Anteil an Beschäftigten in Berufen der Bereiche Land-, Forst- und Gartenbaus, Bau- und Ausbau, Lebensmittel- und Gastgewerbe, medizinische und nicht-medizinischen Gesundheitsberufen, soziale und kulturelle Dienstleistungen, Handel, Unternehmensführung und -organisation, Unternehmensbezogener Dienstleistungen, IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungen, Sicherheit, Verkehr- und Logistik sowie Reinigung
- Wachstumsrate der sozialversicherungspflichtigen, der geringqualifizierten sowie der geförderten Beschäftigung, Fluktuationsrate der Gesamtbeschäftigung; Turnover der Gesamtbeschäftigung. Alle Raten bezogen auf 2015, 2016, 2017, 2018.
- Anteil aller offenen Stellen sowie Stellen für Helfertätigkeiten, Anteil der Zugänge an geringqualifizierten, mittelqualifizierten, hochqualifizierter Tätigkeiten sowie Anteil an Kurzarbeit relativ zur Gesamtbeschäftigung. Alle Anteile bezogen auf 2015, 2016, 2017, 2018.
- Regionale Arbeitsmarktdaten auf Kreisebene: Arbeitslosenquote, Anteil der Langzeitarbeitslosen, Anteil Arbeitsloser im SGB II Bezug sowie Arbeitsmarktanspannung (Anzahl der Vakanzen in Relation zur Anzahl der Arbeitslosen).

10.3.4 Verdrängungseffekte: Stichprobe und Schätzansatz

Um Verdrängungseffekte zu schätzen, wird hingegen auf die Beschäftigungsentwicklung in Betrieben, die keine Geförderten nach EvL oder TaAM 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 hohen Inanspruchnahme von EvL oder TaAM) 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 für diese Analyse von solchen Verdrängungseffekten wird das BHP-XT als Datengrundlage genutzt. In einem ersten Schritt werden alle Betriebe, die zum Jahresende in den Jahren 2015, 2018 oder 2021 in den Daten beobachtet werden, zu einem unbalancierten Panel zusammengespielt. Als nächstes werden alle Betriebe von der Stichprobe ausgeschlossen, die zwischen 2019 und 2021 Zugänge in geförderte Beschäftigung nach EvL oder TaAM aufgewiesen haben. Darüber hinaus werden Betriebe ausgeschlossen, in deren Wirtschaftsgruppe (3-Steller der Wirtschaftsklassifikation WZ08) weniger als 0,05 Prozent der Beschäftigten zum Ende September 2021 über die jeweilige Maßnahme beschäftigt waren, da hier kaum Verdrängungseffekte zu erwarten sind. Bei der Festlegung dieses Schwellenwertes orientieren wir uns an der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (vgl. ISG/IAB/RWI 2011). Nachfolgend werden Betriebe aus dem Analysesample entfernt, die fehlende Informationen zu wichtigen Kovariablen aufwiesen. Dies betrifft vor allem den Kreisschlüssel der Betriebe. Da in der Analyse die Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung untersucht werden soll, werden Betriebe von der Analyse ausgeschlossen, die keine solchen Beschäftigten aufweisen. Darüber hinaus ist es für die Analyse notwendig, dass Betriebe mindestens in den Jahren 2015 und 2018 oder 2018 und 2021 beobachtet werden, um Veränderungen in der Beschäftigtenzahl innerhalb der Betriebe über die Zeit berechnen zu können. Betriebe, für dies nicht der Fall ist, müssen aus der Stichprobe entfernt werden. Abschließend werden alle Betriebe, für die ein überregionaler Wettbewerb anzunehmen ist, von der Analyse ausgeschlossen (vgl. ISG/IAB/RWI 2011). Dies betrifft Betriebe im verarbeitenden Gewerbe, landwirtschaftliche Dienstleistungen, Forstwirtschaft, Holzeinschlag sowie die Erbringung von Dienstleistungen für die Forstwirtschaft und den Holzeinschlag. Darüber hinaus werden Betriebe im Baugewerbe, Großhandel, in der Beherbergung, in der Arbeitnehmerüberlassung, in Callcentern, bei Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstaltern sowie Betriebe in der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen.

Tabelle 47: Stichproben Verdrängungseffekte

	EvL	TaAM
Anzahl der Betriebe in der Bruttostichprobe	**4.305.761**	**4.305.761**
Anzahl ausgeschlossener Betriebe nach Ausschlussgrund:		
Förderbetriebe	4.738	14.431
Betriebe in Sektoren mit < 0,05% geförderten Beschäftigten	971.392	403.705
Betriebe mit fehlenden Kovariablen	14.474	14.474
Betriebe ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	741.022	741.022
Betriebe, die in 2015 und/oder 2021 nicht beobachtet werden	3.431.922	3.431.922
Betriebe in Sektoren mit überregionalem Wettbewerb	873.839	873.839
Anzahl Betriebe in Schätzstichprobe	504.806	1.062.800
Anzahl Panelbeobachtungen in Schätzstichprobe	823.906	1.765.617

Quelle: eigene Berechnungen. © IAB

Auf Basis des unbalancierten Panels werden Betriebe mit einer niedrigen bzw. hohen Förderintensität, gemessen als die Quote an Geförderten an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in ihrer Kreis-Wirtschaftsgruppen-Kombination, mit Betrieben ohne geförderte Beschäftigte in ihrer Kreis-Wirtschaftsgruppen-Kombination verglichen. Als cut-off für Betriebe mit niedriger und hoher Förderintensität wird dabei der Median der Förderintensität aller Betriebe mit positiver Förderintensität genutzt. Die Effekte werden durch Anwendung von Regressionsanalysen und einem Differenzen-von-Differenzen Ansatz geschätzt.

10.4 Prozesse betrieblicher Integration (Modul 2b)

10.4.1 Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsanlage

Gegenstand des Modul 2b ist die Implementation der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung der Geförderten im Rahmen der Förderinstrumente nach § 16e SGB II und § 16i SGB II. Die Architektur dieser Instrumente ist durch eine strikte Kopplung von geförderter Beschäftigung einerseits und ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung andererseits charakterisiert. Der Grund dafür liegt in der generalisierten Annahme, bei der Zielgruppe sei mit Problemen der Beschäftigungsfähigkeit zu rechnen, die personalen Voraussetzungen für die Teilnahme am Arbeitsmarkt seien nur eingeschränkt gegeben. Demzufolge gilt die geförderte Beschäftigung als besonders abbruchsgefährdet. Darüber hinaus soll die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung ergänzend zu den Effekten, die der Teilhabe an Erwerbsarbeit per se zugeschrieben werden, am Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten arbeiten. Die Betreuung erfüllt also modelltheoretisch einerseits die Funktion eines rekursiv die Effekte der geförderten Beschäftigung durch deren Stabilisierung sichernden Instruments. Andererseits ist sie auch auf die außerbetrieblichen und lebensweltlichen Probleme ihrer Klient/-innen bezogen, durch deren Bearbeitung langfristig deren personale Fähigkeit

befördert werden soll, eine Beschäftigung aufnehmen und ihre Anforderungen bewältigen zu können (Bauer 2021). Der Mangel an Beschäftigungsfähigkeit ist hier nicht als formales, technisches oder rein qualifikatorisches Problem konzipiert, sondern in wesentlicher Hinsicht auch auf personale Probleme zurückzuführen.

Diese auf der Rekonstruktion des Gesetzestextes beruhenden Überlegungen verdeutlichen, dass eine empirische Analyse der Förderinstrumente methodisch mindestens drei Elemente in ihrer charakteristischen Kombinatorik betrachten muss: Die Basis des gesamten Modells sind die vermuteten und empirisch zu untersuchenden Probleme der Geförderten (Bauer et al. 2022) bei der Integration im Betrieb, unabhängig davon, ob sie im engeren Sinne betrieblicher Provenienz sind oder aus dem außerbetrieblichen Bereich in die Sphäre der geförderten Beschäftigung diffundieren. Das zweite Element, ist das Personal, das die gbB erbringt, und schließlich rundet der betriebliche Kontext als drittes Element die relevanten Dimensionen für die folgenden Betrachtungen ab. Für die methodische Untersuchungsanlage ergibt sich daraus die Notwendigkeit, Daten von Geförderten (1), Betreuer/-innen (2) und Vertreter/-innen der Betriebe (3) zu erheben.

1. Zunächst wurden mit den Geförderten umfangreiche narrativ-biografische Interviews geführt. Hier wurden Erkenntnisse 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, gewonnen. Darüber hinaus standen die Erfahrungen im Rahmen der geförderten Beschäftigung in und außerhalb des Beschäftigungsbetriebs sowie mit der gbB im Fokus. Ein wesentliches Erkenntnisinteresse dieser Rekonstruktion besteht in der differentiellen Analyse des Unterstützungsbedarfs der Geförderten. Dieser stellt sachlogisch die Basis für die gbB dar.
2. Zur Analyse der Praxis der gbB und den leitenden fallspezifischen Deutungsmustern hinter diesen Aufgaben und Inhalten sowie der berufsbiografischen Vorerfahrungen der Betreuer/-innen wurden narrative Interviews geführt. Mithilfe eines möglichst offenen Erzählstimulus wurden die Betreuer/-innen aufgefordert, über ihre Aufgaben, die Arbeitspraxis sowie ihren beruflichen Hintergrund zu berichten. Zudem wurde das Betreuungspersonal näher zu seinen Erfahrungen mit den von ihm betreuten Geförderten befragt, die ebenfalls interviewt wurden. Auf diese Weise lassen sich die einzelfallspezifischen Anamnesen und Unterstützungsprozesse rekonstruieren und in Bezug zu den Auswertungen der Interviews mit den Geförderten setzen.
3. Auch die Interviews mit Vertretern/-innen der Betriebe waren zunächst rein narrativ angelegt. So sollten Betriebsvertreter/-innen ihrerseits möglichst offen über ihre Erfahrungen mit den Geförderten und der gbB berichten. Bei den Interviews mit Vertretern/-innen der Betriebe wurde sichergestellt, dass die auskunftsgebende Person über unmittelbare Erfahrung mit den Geförderten in direkter Arbeitspraxis verfügt. Diese offene, explorative Ausrichtung der anfänglichen Fragestellung wurde um stärker strukturierte Leitfragen im Laufe des Interviews ergänzt. So wurden Fragen zu konkreten Umsetzungspraxen, den Rahmenbedingungen der gbB und typischen Problemkonstellationen gestellt. Sofern vorhanden, wurden auch die konkreten Erfahrungen mit möglichen Interventionen im Rahmen der gbB erfragt.

Die Untersuchungsanlage basiert darauf, dass die genannten drei Elemente im Zusammenhang untersucht werden. Das bedeutet, die konkrete Konstellation einer geförderten Person mit der dazugehörigen Betreuungskraft ist ebenso in den Blick zu nehmen wie die personenscharfe Beziehung zwischen geförderter Person und betrieblichem Vorgesetzten oder Anleiter/-in. Schließlich gilt dies gleichermaßen für die Relation der Arbeitgeber mit der gbB. Das Untersuchungsdesign sieht demnach vor, die triadische Konstellation von drei je unterschiedlichen Arbeitsbeziehungen, also dem „Arbeitsbündnis“ (zwischen 1 und 2), der „Betrieblichen Integration“ (1 und 3) sowie der „Beschäftigungsbegleitung“ (2 und 3) zu untersuchen.

Des Weiteren fand die Datenerhebung im Längsschnittmodus statt: In der Regel wurden die Konstellationen zwei Mal, bisweilen auch drei Mal erhoben, um Entwicklungen im vergleichsweise langen Förderzeitraum analysieren zu können. Zudem ließen sich auf diese Weise Erkenntnisse aus den Analysen der Erstinterviews ggf. durch gezielte Nachfragen weiter vertiefen.

Die Untersuchungsanlage ist kontrastiv: Untersuchungseinheiten sind „Betriebe mit Geförderten und deren Betreuern/-innen in Regionen“. Die theoriegeleitete[55] Standort- und Fallauswahl erfolgte nach Dimensionen auf vier unterschiedlichen Ebenen. Die Dimensionen I und II betreffen die Auswahl regionaler Einheiten, die Dimensionen III und IV waren bei der Auswahl der Fälle in den ausgewählten Regionen leitend. Jede Ebene systematisiert relevante Stellgrößen möglicher Variationen der gbB-Praxis. Folgende Dimensionen lagen der Auswahl zugrunde:

1. Siedlungsdichte, Wirtschaftsstruktur, Governance auf Jobcenterebene
2. Institutioneller und organisationaler Kontext der gbB
3. Merkmale der geförderten Betriebe
4. Interaktion Geförderte - Betreuungskräfte

Schließlich war für die Untersuchungsanlage die „qualitative“, besser die rekonstruktive Auswertung der erhobenen Daten relevant. Materialgrundlage der Untersuchung bildeten die wortgetreuen Transkripte der verschiedenen Interviews mit den Geförderten, den Vertretern/-innen der Betriebe und den Betreuern/-innen. Bei der Auswertung des Interviewmaterials orientierten 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.

Da die Praxis der gbB in ihrem konstitutiven Bezug zu ihren Klient/innen in den Betrieben, die einen Lohnkostenzuschuss erhalten, vergleichsweise neu ist, muss ihre wissenschaftliche Analyse explorativ und rekonstruktiv sein. Die gbB kann noch nicht als ein erprobtes und bekanntes Instrument gelten. Ihre „Neuheit“ kann analytisch nur dann als wirklich „neu“ erschlossen werden, wenn die Untersuchung sich dieser Praxis mit einer maximalen Offenheit und einer rekonstruktiven methodischen Grundausrichtung nähert. Über die Novität hinaus ist auch deshalb eine rekonstruktive Herangehensweise geboten, weil die Problemlagen der Geförderten sowie die Reaktionsweisen der gbB darauf nur einzelfallspezifisch ermittelt werden

[55] Eine Skizze der theoretischen Hintergründe der Selektionskriterien findet sich in Bauer et al. 2021a: 80 ff.

können. Weder die ganzheitliche Betreuung noch die darauf bezogene Forschung können die Problemlagen von konkreten Klienten/-innen ex ante kategorisieren. Für die Analyse der Unterstützungsprozesse folgt daraus, dass sie sich an die konstitutive Offenheit der Beratungsprozesse und die Partikularität der Problemlagen mimetisch „anschmiegen“ muss.

10.4.2 Das Sample an ausgewählten Regionen, Betrieben und Geförderten

Im Rahmen des iterativen Vorgehens bei der Auswahl von Untersuchungseinheiten wurden insgesamt zehn Untersuchungsregionen ausgewählt. Davon waren sieben bereits seit Beginn der Untersuchung im Jahre 2020 stabil, drei wurden in folgenden Untersuchungsphasen hinzugezogen. Es wurden jeweils fünf städtisch und fünf ländlich geprägte Regionen einbezogen sowie drei kommunale Träger des SGB II (zkT) und sieben gemeinsame Einrichtungen (gE). Vier Untersuchungsstandorte befinden sich in Ostdeutschland, sechs in Westdeutschland, und insgesamt sind acht Ausprägungen der SGB-II-Vergleichstypen (Dauth et al. 2013) innerhalb des Samples vertreten. Auch hinsichtlich der Umsetzung der gbB findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher 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 mehreren Standorten wurde die Umsetzungsform der gbB im Verlauf 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.

Tabelle 48: Dimensionen der Standortauswahl

Standort	Stadt/Land	Trägerschaft SGB II	SGB-II-Typ	West/Ost	Umsetzung gbB	Dauer gbB
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	O	Fremdvergabe	gesamte Förderdauer
E	Stadt	gE	IIIb	W	Fremdvergabe	befristet, mit Unterbrechungen
F	Land	zkT	IIId	O	Selbstvornahme	gesamte Förderdauer
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

Verteilt auf die Untersuchungsregionen wurden über 30 triadische Konstellationen erhoben. Insgesamt wurden 33 Geförderte, 23 Betreuer/-innen und 30 Betriebsvertreter/-innen interviewt. Die Anzahl der Wiederholungsinterviews beträgt 30. In neun Fällen wurden nach dem

Erstinterview noch zusätzlich mindestens zwei weitere Vertiefungsinterviews geführt. Geförderte nach § 16i SGB II waren im Untersuchungssample überrepräsentiert. 26 der Geförderten in unserem Sample werden nach § 16i SGB II gefördert, sieben erhalten eine Förderung nach § 16e SGB II. Im Untersuchungssample sind 21 Männer und zwölf Frauen enthalten. Die Mehrheit (n = 19) war zum Untersuchungsbeginn bereits 50 Jahre oder älter; 14 Personen waren zwischen 30 und 49 Jahre alt. Acht der im Sample vertretenen Geförderten haben einen Migrationshintergrund. 16 Geförderte waren zum Zeitpunkt des Erstinterviews ledig, sechs geschieden, drei waren verheiratet. Auf die Kategorie „alleinerziehend mit Kindern unter 18 Jahren“ entfallen sechs Fälle. Vier Geförderte haben als höchsten Schulabschluss einen Hauptschulabschluss bzw. einen Abschluss der Polytechnischen Oberschule. Sechs absolvierten die mittlere Reife, zwei hatten eine Hochschulzugangsberechtigung erworben. Lediglich zwei Personen hatten die Schule gänzlich ohne Abschluss verlassen. 19 Geförderte haben eine Ausbildung abgeschlossen.

In den triadischen Konstellationen sind Interviews mit 30 Vertretern/-innen von Betrieben enthalten. Unterscheidet man nach Betriebstypen, sind sowohl private Unternehmen (n=16), kommunale (n=5) und kirchliche Arbeitgeber (n=3) sowie gemeinnützige Träger (n=7) im Sample enthalten. Bei der Mehrheit der untersuchten Betriebe handelt es sich um kleine Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten (ohne Geförderte) (n = 16). Zehn Betriebe hatten zehn bis 49 Beschäftigte, sieben mehr als 50. Die Betriebe verteilen sich insgesamt auf elf Wirtschaftszweige (Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2008 gemäß Statistischem Bundesamt). Sieben Betriebe sind dabei dem Wirtschaftsabschnitt „Gesundheits- und Sozialwesen“ zuzuordnen, sechs dem Abschnitt „Handel, Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen.

Tabelle 49: Kontrastdimensionen der ausgewählten Betriebe (Fallzahlen)

Unternehmensform	Privates Unternehmen	16
	Gemeinnützige Träger	7
	Kirchliche Arbeitgeber	3
	Kommune	5
	Gemeinnütziger Verein	2
Betriebsgröße (ohne Geförderte)	Bis zu 9 Beschäftigte	16
	10 bis 49 Beschäftigte	10
	50 bis 249 Beschäftigte	3
	250 Beschäftigte und mehr	4
Wirtschaftszweige	Erziehung und Unterricht	1
	Gastgewerbe	2
	Gesundheits- und Sozialwesen	7
	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen	6
	Kunst, Unterhaltung und Erholung	3
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2
	Abwasser- und Abfallentsorgung	1
	Verarbeitendes Gewerbe	3
	Verkehr und Lagerei	3
	Öffentliche Verwaltung	2
	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	3

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Tabelle 50: Kontrastdimensionen der geförderten Beschäftigten (Fallzahlen)

Geschlecht	Männlich	21
	Weiblich	12
Alter	Unter 30 Jahre	0
	30 bis 49 Jahre	14
	50 Jahre und älter	19
Migrationshintergrund		
Familienstatus	Ledig	16
	Verheiratet	3
	Geschieden	8
	Alleinerziehend	6
Bildungsniveau	Kein Schulabschluss	4
	Hauptschulabschluss/Volksschule (DDR)	6
	Mittlere Reife	2
	(Fach-)Abitur	2
	Abgeschl. Berufsausbildung	19

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Unter den interviewten gbB sind insgesamt vier ausgebildete Sozialarbeiter/-innen oder Fachkräfte der Sozialen Arbeit, zwei Fälle sind Seiteneinsteiger/-innen mit einer dualen Berufsausbildung aus dem Handwerk, acht haben diverse Studiengänge (z. B. Psychologie, Theater- und Kulturwissenschaften oder Ingenieurwesen) absolviert, und vier haben Ausbildungen zur Integrationsfachkraft oder zum/-r Fallmanager/-in durchlaufen.

10.4.3 Besondere Herausforderungen beim Prozess der Datenerhebung

Es sind vor allem zwei besondere Herausforderungen zu nennen, die den Prozess der Datenerhebung betreffen. Zum einen fielen große Teile des Prozesses der Feldarbeit in die „Corona-Phase“, in der die Kontaktaufnahme zu den Interviewpartnern/innen durch die Eindämmungsmaßnahmen der Pandemie erschwert wurden. Wir waren daher gezwungen, einen Teil der Interviews als Telefoninterviews durchzuführen. Dabei haben wir uns in der Regel auf sogenannte Experten/-innengespräche mit gbB und Betriebsvertretern/innen beschränkt. Erstinterviews mit Geförderten wurden ausnahmslos in personaler Kopräsenz geführt. Insgesamt wurden neun Interviews als Telefoninterviews durchgeführt. Wir waren insgesamt glücklicherweise in der Lage, uns bei der Terminvereinbarung der meisten Interviews an die coronabedingten Einschränkungen anzupassen und etwa Interviews etwas später als geplant durchzuführen. In der Zwischenzeit konnten Datenauswertungsprozesse in den Vordergrund gestellt werden, was ohnehin dem iterativen Verfahren in der objektiven Hermeneutik entgegenkommt.

Die zweite Herausforderung bestand darin, mit Problemen diskontinuierlicher Coaching-Prozesse umzugehen. Es kam in unserem Sample viel häufiger zu Abbrüchen des Coachings als anfänglich erwartet, nicht hauptsächlich vonseiten der Geförderten, sondern vor allem aus institutionellen Gründen auf der Anbieterseite. Wir haben uns entschlossen, in diesen Fällen die durch den Abbruch unvollständig gewordene Konstellation weiter zu verfolgen. Sachlogisch ist dies ja keineswegs eine Entwertung dieser Empirie, sondern vielmehr die präzise Information

darüber, was eine solche Diskontinuität für die Durchführung und die Qualität der Betreuung bedeutet.

10.5 Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe (Modul 3a)

10.5.1 Erhebungsansatz

Die Panelerhebung „Lebensqualität und Teilhabe“ wird zur Evaluation der Wirkung einer Förderung nach § 16e („Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ kurz: EvL) sowie nach § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“ kurz: TaAM) auf die soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit durchgeführt. Sie ist im Projekt „Modul 3a: Analyse von Effekten geförderter Beschäftigung nach § 16e und § 16i SGB II auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe“ verortet. Die relevanten subjektiven Indikatoren und latenten Konstrukte der zu evaluierenden Zieldimensionen, d.h. der sozialen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit, sind nicht in den Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) enthalten, sondern müssen eigens aus Sicht geförderter und nicht-geförderter Personen im Rahmen einer Personenbefragung erhoben werden. Es werden kurzfristige, mittelfristige und auch langfristige Wirkungen auf diese beiden Zieldimensionen untersucht, was die Betrachtung der Situation nach Beendigung der geförderten Beschäftigung einschließt. Durch ein Paneldesign, bei dem dieselben Individuen zu verschiedenen Zeitpunkten wiederbefragt werden, ist eine bessere Vergleichbarkeit der Wirkungen im Zeitverlauf gewährleistet.

Das Erhebungsdesign verfolgt einen Treatment-Kontrollgruppen-Ansatz, so dass sowohl Geförderte nach § 16e und § 16i SGB II (Treatmentgruppe) als auch nicht-geförderte erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Kontrollgruppe) befragt werden. Letztere wurden so ausgewählt, dass sie aufgrund ähnlicher Charakteristika, die in den Prozessdaten der Statistik der BA beobachtet werden können, mit annähernd gleicher Wahrscheinlichkeit wie die Fälle der Treatmentgruppe hätten gefördert werden können.

Das Panel wurde mit vier bzw. drei Panelwellen im Zeitraum von 2020 bis 2025 konzipiert. Vier Wellen sind für TaAM-Geförderte und ihre Kontrollfälle geplant; für EvL-Geförderte und ihre Kontrollfälle sind – wegen der kürzeren Förderdauer von nur zwei Jahren – lediglich drei Wellen vorgesehen. Auf dieser Datenbasis können die Auswirkungen einer Förderteilnahme auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe durch einen Vergleich der Treatment- und Kontrollfälle im Zeitverlauf analysiert werden. Die erhobenen Umfragedaten können, sofern die Zustimmung hierzu durch die befragten Personen vorliegt, nachträglich mit administrativen Prozessdaten der Statistik der BA verknüpft werden, was ihr Analysepotenzial deutlich erhöht.

Bei der Panelerhebung werden dieselben Personen in telefonischen Interviews wiederbefragt. 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 für Sozialforschung und Kommunikation“ (SOKO). Für eine ausführliche Darstellung des Erhebungsdesigns und der Erhebungsdurchführung der Welle 1 und Welle 2 vgl. Hülle et al. (2022) bzw. Hülle et al. (2023).

Den in diesem Bericht dargestellten Befunden auf Basis der Erhebung „Lebensqualität und Teilhabe“ liegen die Daten der Welle 1 und der Welle 2 zugrunde. Die Welle 3 wurde 2023

durchgeführt, wobei die Datenaufbereitung der Welle 3 noch andauert, so dass diese nicht mehr für den vorliegenden Bericht verwendet werden konnte. Die Welle 4 ist für 2025 geplant.

10.5.2 Stichprobendesign

Die Stichprobenziehung erfolgte durch das IAB. Das Stichprobendesign kombiniert jeweils eine Stichprobe von Teilnehmenden einer der beiden Maßnahmen mit einer passenden Kontrollgruppe. Die Bruttostichprobe der Welle 1 lässt sich grob wie folgt beschreiben: Zur Stichprobe der EvL-Teilnehmenden (16e-Panel) gehörten alle Personen, die in den Monaten April – August 2019 (Kohorte 1) sowie September 2019 bis Januar 2020 (Kohorte 2) in die Förderung zugegangen sind. Zur Stichprobe der TaAM -Teilnehmenden (16i-Panel) gehörte eine Zufallsauswahl von 6.900 Geförderten, die in den Monaten April bis Juli 2019 in die Förderung zugegangen sind (Kohorte 1) sowie alle Personen, die in den Monaten September – Dezember 2019 zugegangen sind (Kohorte 2).

Die TaAM-Stichprobe ist auf Neuzugänge beschränkt. Das heißt, es werden Teilnehmende aus der Stichprobe ausgeschlossen, für die die im Jahr 2019 noch gültigen Sonderregeln für ehemalige Teilnehmende am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ sowie an der Förderung von Arbeitsverhältnissen zutreffend waren. Für diese Gruppe, für die die TaAM-Förderung eine Anschlussförderung darstellt, ließen sich Teilnahmewirkungen nicht in gleicher Weise allein als Wirkung der TaAM-Förderung interpretieren. Daher wird diese Gruppe aus der Stichprobe ausgeschlossen. Die gesetzlichen Zugangsbedingungen für TaAM-Förderungen sehen eine Bezugsdauer von Grundsicherungsleistungen von mindestens sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre vor. Allerdings galt noch im Jahr 2019 eine Ausnahme 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. Diese Personen müssen nicht die zuvor genannte Zugangsvoraussetzung erfüllen.

Zudem wurde bei der EvL-Stichprobe eine Altersobergrenze von 62 Jahren und bei der TaAM-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.

Die Ausgangsstichprobe der Kontrollgruppe bestand aus einer 50-Prozentigen Zufallsauswahl aus dem Bestand aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31.3.2019 (Kohorte 1) bzw. zum 31.8.2019 (Kohorte 2), die keine der beiden Förderungen bis zum Ende des jeweiligen Zugangszeitraums der Kohorte begannen[56]. Dabei wurde durch ein statistisches Matchingverfahren eine Auswahl von Personen (jeweilige Kontrollgruppe) aus dieser Stichprobe ermittelt, die gegeben eines umfangreichen Satzes an Determinanten (auf Basis der Prozessdaten der Statistik der BA) der Förderwahrscheinlichkeit mit annähernd gleicher Wahrscheinlichkeit wie die Treatmentgruppe hätten gefördert werden können. Pro geförderte Person wurden mittels Matching zwölf vergleichbare Nicht-Teilnehmende ermittelt. Diese bilden die Bruttostichprobe der Kontrollgruppe. Weitere Details zum Stichprobendesign der Welle 1 nach Panel (u.a. Ziehungskriterien, Matching, Zusammensetzung der Bruttostichproben) sind in Hülle et al. (2022 12ff.) zu finden.

[56] Als Altersuntergrenze für die TaAM-Kontrollgruppe gilt ein Alter von 25 Jahren, entsprechend der gesetzlichen Zugangskriterien für eine TaAM-Förderung. Da es unter den EvL-Teilnehmenden keine Personen im Alter von unter 18 Jahren gab, gilt für die EvL-Kontrollgruppe ebenfalls eine Altersuntergrenze von 18 Jahren. Aus der Treatment- und Kontrollgruppe wurde zudem ein kleiner Anteil der Fälle aufgrund fehlender Variablenwerte ausgeschlossen (Hülle et al. 2022).

Die Bruttostichprobe der Welle 2 besteht aus insgesamt 16.440 Personen, die an der Welle 1 teilgenommen und weiter an der Studie teilnehmen wollten, d.h. ihre Panelbereitschaft erklärt hatten. Alle diese Fälle wurden sukzessive während der Erhebungsphase der Welle 2 kontaktiert, um sie erneut zu interviewen. In der Bruttostichprobe, die komplett ins Feld gegeben wurde, waren insgesamt 5.322 Treatmentfälle (2.043 Teilnehmende nach § 16e SGB II und 3.279 Teilnehmende nach § 16i SGB II) sowie 11.118 Kontrollfälle (4.723 Kontrollfälle § 16e und 6.395 Kontrollfälle § 16i) enthalten (Hülle et al. 2023).

10.5.3 Erhebungsinhalte

Das primäre Erhebungsinstrument ist ein Personenfragebogen, dessen Inhalte und Struktur an dieser Stelle skizziert werden. Eine ausführliche Darstellung der Erhebungsinhalte findet sich in den Feld- und Methodenberichten der Welle 1 (Hülle et al. 2022) sowie der Welle 2 (Hülle et al. 2023).

Zu den zentralen Inhalten der Erhebungsinstrumente zählen zunächst die zu erklärenden Konstrukte der sozialen Teilhabe (vgl. Kapitel 5) und Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Kapitel 6) (vgl. auch Bauer et al. 2021). In Welle 1 lag der Fokus zunächst auf der variations- und dimensionsreichen Messung des Konstrukts sozialer Teilhabe, ab Welle 2 wurde dann die differenziertere Messung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Erhebung weiterer Dimensionen zu den Themenfeldern „Kompetenzen“ und „Arbeitsuche“ ergänzt.

Des Weiteren 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 sozio-ökonomische und -demographische Merkmale der Befragten erhoben, die nicht auf Basis der Prozessdaten der Statistik der BA gemessen werden (können), z.B. Haushaltseinkommen, Haushaltsstruktur, Deutschkenntnisse und Erkrankungen. Außerdem wurden Fragen integriert, um die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie – die Welle 1 begann im Frühsommer 2020 – auf die Lebensumstände der Befragten im privaten sowie im beruflichen Kontext abbilden zu können. Tabelle 51 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu den Erhebungsinhalten der ersten beiden Erhebungswellen.

Tabelle 51: Übersicht des Erhebungsprogramms „Lebequalität und Teilhabe“ – Welle 1 und Welle 2

Modul	Konstrukt oder Dimension
Ausgestaltung der Förderung	
Förderteilnahme und -ende	Teilnahme, Anbahnung der Förderung (W1), Gründe für das Ende der Förderung, Initiative der Beendigung
Coaching	Inanspruchnahme, Coaching-Inhalte (Bewertung und Wünsche), Zusammenarbeit mit Job-Coach, Zufriedenheit mit Coaching, Gründe Nicht-Inanspruchnahme (W2), Kontakt zu Jobcenter (W2)
Weiterbildung	Teilnahme/Nicht-Teilnahme, Weiterbildungshemmnisse und -wünsche, Teilnahme letzter Kurs (Umfang, Inhalte, Zertifizierung, Bewertung) (W2)
Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe	
Allg. Arbeitsorientierung	
Erwerbstätigkeit	Aktueller Erwerbsstatus, Arbeitszeit, Arbeitszeitwunsch (W2), Arbeitseinkommen (Brutto/Netto), Passung der Tätigkeit, Befristung, Arbeitsplatzunsicherheit und -zufriedenheit, (Un-) Gerechtigkeitserfahrungen, Erwerbshistorie (W1)
Arbeitssuche	Aktive Arbeitssuche, Konzessionsbereitschaft, Reservationslohn, Suchwege und Suchintensität (W2), Gründe für Nichtsuche (W2), Subjektive Arbeitsmarktchancen (W2)
Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen	Selbstwirksamkeit, Leistungsmotivation (W2), Soziale Kompetenz (W2)
Soziale Anerkennung	Gesellschaftliche Zugehörigkeit, sozialer Status
Gesundheit	Subjektiver Gesundheitszustand, Arztbesuche, Gesundheitliche Einschränkungen und Erwerbsfähigkeit, Gesundheitsverhalten (Tabakkonsum/Sport)
Soziale Integration	Vereinsmitgliedschaft/Soziale Netzwerke, Soziale Aktivitäten, Soziale Unterstützung, Sozialkapital
Materielle Teilhabe	Konsumgüter, Finanzen sowie soziale und kulturelle Teilhabe
Zufriedenheit	Lebenszufriedenheit (generell, Teilbereiche)
Familiäre Arbeitsteilung	Arbeitsteilung (Hausarbeit, Erledigungen, Reparaturen), Kinderbetreuung und Pflegetätigkeit, Work-Family-Belastungen, Rolleneinstellungen (W1)
Sonstige Module	
Corona-Kontext	Sorgen/Wohlbefinden in der Corona-Krise, Quarantäne
Haushaltskontext und -struktur	Familienstand/Partnerschaft, Haushaltszusammensetzung, Haushaltseinkommen, Erwerbstätigkeit des Partners, Betreuungsform jüngstes Kind
Demographie	Alter und Geschlecht, Migrationshintergrund (W1), Deutschkenntnisse (W1), Schulische und berufliche Bildung, soziale Herkunft (W1), Familienstruktur/Anzahl und Rangfolge Geschwister (W1)

Anmerkung: *wird ein Modul nur in einer Welle erfragt, ist die Welle in Klammern aufgeführt (W1 oder W2) in der dessen Erhebung erfolgte

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 und Welle 2; Eigene Darstellung. © IAB

10.5.4 Durchführung der Wellen 1 und 2 und zentrale Feldergebnisse

Die Durchführung der Wellen 1 und 2 sowie deren Feldergebnisse werden ausführlich in Hülle et al. (2022) bzw. Hülle et al. (2023) beschrieben, an dieser Stelle werden lediglich wesentliche Eckdaten davon berichtet. Die Durchführung der Welle 1 erfolgte in mehrfacher Hinsicht unter ungünstigen Bedingungen, die eine wiederholte Anpassung des Erhebungsdesigns und der Zeitplanung erforderlich machten. Hierzu gehören erstens die vergleichsweise niedrigen Zugangszahlen in die EvL-Förderung, welche das Potential realisierbarer Treatmentfälle für das 16e-Panel a priori verringerten. Zweitens ist die COVID-19-Pandemie zu nennen, die eine kurzfristige Anpassung des Fragebogens und die Verschiebung des Feldstarts auf den 5. Mai 2020 erforderte. Die Anpassung des Personenfragebogens war nötig geworden, um die neuen Kontextbedingungen berücksichtigen zu können. Ansonsten wären vermutlich die Wirkungen der Maßnahmeteilnahme auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe verzerrt gemessen worden. Von den Auswirkungen der Pandemie betroffen war auch die Feldarbeit (Sakshaug et al.

2020). Drittens hat auch die geringe Kontaktierbarkeit der Kontrollfälle die Realisierung der Interviews deutlich erschwert (vgl. Hülle et al. 2022 sowie Sakshaug et al. 2020).

Im Verlauf der Welle 1 wurden insgesamt 16.792 vollständige Interviews bis zum Feldende am 24. März 2021 realisiert. Für die Feldsteuerung bestand die zentrale Herausforderung darin, möglichst zeitnah nach einem realisierten Interview mit einem Treatmentfall durchschnittlich 2,5 realisierte Interviews mit den zugehörigen Kontrollfällen des jeweiligen Treatmentfalles durchzuführen. Für den Fortbestand einer Panelerhebung ist es essentiell, dass Respondent*innen nicht nur in der ersten Welle, sondern auch bei Folgewellen teilnehmen. Für die Kontaktierung bei den Folgewellen ist vorab ihre Erlaubnis im Welle 1 Interview einzuholen – die Panelbereitschaft. 16.440 Personen erklärten ihre Panelbereitschaft, was 97,9 Prozent entspricht. Diese Personen standen für eine erneute Kontaktierung für die Folgewellen zur Verfügung.

Im Studiendesign angelegt ist die Verknüpfung der Befragungsdaten mit administrativen Daten der Statistik der BA. Sowohl das Matchingverfahren wie auch zahlreiche weitergehende Analysen können nur mit verknüpften Daten durchgeführt werden. Für eine Verknüpfung muss die Zuspielbereitschaft der Zielperson vorliegen. Beim 16i-Panel wurde ein Design gewählt, bei dem die Zuspielbereitschaft die notwendige Voraussetzung zur Teilnahme an der Befragung darstellt, d.h. es wurden nur Personen in der Welle 1 befragt, die ihre Zuspielbereitschaft vor dem Interview erklärt haben. Beim 16e-Panel wurde hingegen ein spezielles Erhebungsdesign entwickelt, das verschiedene Maßnahmen auf innovative Weise implementiert, um die Zuspielbereitschaft unter den Teilnehmenden der Befragung zu maximieren (Hülle et al. 2022). Hier lag die Zustimmungsquote zur Datenverknüpfung bei 98,3 Prozent.

Der Feldstart der Welle 2 erfolgte nahtlos nach Feldende der Welle 1 am 16. März 2021 und dauerte bis zum 31. März 2022. Insgesamt wurden 12.262 vollständige Interviews realisiert. Dies entspricht 103,0 Prozent der anvisierten Fallzahl. Tabelle 52 zeigt die geplanten und realisierten Nettofälle sowie den Zielerreichungsgrad der Wellen 1 und 2. (vgl. hierzu Hülle et al. 2022 und Hülle et al. 2023).

Tabelle 52: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“ - Geplante und realisierte Nettofälle sowie Zielerreichungsgrad der Wellen 1 und 2

Gruppe	Welle 1			Welle 2		
	Geplante Nettofälle	Realisierte Nettofälle	Zielerreichung (%)	Geplante Nettofälle	Realisierte Nettofälle	Zielerreichung (%)
§ 16e SGB II Kontrollgruppe	5.320	4.831	90,30	3750	3626	96,67
§ 16e SGB II Treatmentgruppe	2.150	2.097	97,53	1500	1475	98,33
§ 16i SGB II Kontrollgruppe	6.500	6.517	100,26	4750	4853	102,17
§ 16i SGB II Treatmentgruppe	2.600	3.347	128,73	1900	2308	121,47
§ 16e SGB II	7.470	6.928	92,74	5250	5101	97,16
§ 16i SGB II	9.100	9.864	108,40	6650	7161	107,68
Treatmentgruppe	4.750	5.444	114,61	3400	3783	111,26
Kontrollgruppe	11.820	11.348	96,01	8500	8479	99,75
Insgesamt	**16.600**	**16.792**	**101,16**	**11.900**	**12.262**	**103,04**

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 und Welle 2; Eigene Analyse und Darstellung. © IAB

Insgesamt liegt die Rücklaufquote der Welle 1, d.h. der Anteil derjenigen Personen der Bruttostichprobe, der auch erfolgreich interviewt werden konnte, bei 17,4 Prozent (vgl. Tabelle 53) und damit unter der geplanten Rücklaufquote von 20 Prozent. Dabei war die Rücklaufquote unter den Treatmentfällen 10,6 Prozentpunkte höher (25,6 Prozent) als bei den Kontrollfällen (15,1 Prozent). Dennoch konnten die geplante Nettofallzahl von 16.600 Fällen erreicht werden, da insbesondere mehr Treatmentfälle im 16i-Panel rekrutiert werden konnten. In Welle 2 weisen hingegen die Kontrollfälle beider Panels eine (um 5,2 Prozentpunkte) höhere Rücklaufquote als die Treatmentfälle auf.

Tabelle 53: Feldergebnisraten der Wellen 1 und 2

Gruppe	Welle 1		Welle 2	
	Rücklaufquote	Kontaktquote	Rücklaufquote	Kontaktquote
§ 16e SGB II Treatmentgruppe	25,53	51,03	72,27	77,85
§ 16i SGB II Treatmentgruppe	25,71	47,92	70,58	78,32
§ 16e SGB II Kontrollgruppe	15,77	42,65	76,92	81,74
§ 16i SGB II Kontrollgruppe	14,63	40,20	76,17	81,04
§ 16e SGB II	17,83	44,42	75,51	80,56
§ 16i SGB II	17,14	41,95	74,28	80,12
Treatmentgruppe	25,64	49,12	71,23	78,14
Kontrollgruppe	15,09	41,20	76,49	81,34
Gesamt	**17,42**	**42,94**	**74,79**	**80,30**

Anmerkungen: Die Kontaktquote beschreibt den Anteil derjenigen Fälle der Bruttostichprobe, die erfolgreich kontaktiert werden können. Die Rücklaufquote beschreibt den Anteil erfolgreich durchgeführter Interviews.
Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 und Welle 2; Eigene Analyse und Darstellung. © IAB

10.5.5 Dimensionsindices der sozialen Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsqualität

Die Befunde aus der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ basieren auf Einzelindikatoren und aggregierten Dimensionsindices ausgewählter Dimensionen der sozialen Teilhabe (Kapitel 5), der Beschäftigungsfähigkeit (Kapitel 6) und der Arbeitsqualität (Kapitel 3). Für die Indexbildung werden zunächst Einzelfragen aus den beiden Befragungswellen den verschiedenen theoretischen Dimensionen und Teildimensionen zugeordnet. Hiernach werden für alle (Teil-)Dimensionen Korrelationsanalysen und Prädiktionsroutinen durchgeführt, um für die jeweiligen Dimensionen weitgehend irrelevante Einzelfragen mit einem Dimensionsreduktionsverfahren auszuschließen.

Polychorische Hauptkomponentenanalysen ermöglichen die Zusammenlegung und Reduktion mehrerer Einzelfragen in einen dimensionslosen Index, indem die statistische Korrelation zwischen den Einzelfragen genutzt werden. Da sich die Indexwerte bis hierhin einer inhaltlichen Interpretation entziehen, werden die ermittelten Indices im Nachgang normiert. Hierfür wird die Tatsache genutzt, dass die zugrundeliegenden Einzelfragen einer Dimension ordinalskaliert sind, womit sie über eine natürliche Unter- und Obergrenze ihrer Definitionsmenge verfügen. Folglich existieren auch für die dimensionslosen Indexwerte eine Unter- und Obergrenze. Die Untergrenze (Obergrenze) des dimensionslosen Index wird erreicht, wenn die Zielpersonen in allen ordinalskalierten Einzelfragen der jeweiligen Dimension stets die niedrigste (höchste) Kategorie auswählen. Die beiden Grenzen sowie der individuelle Indexwert werden schließlich genutzt, um eine Normierung der Dimensionsindices auf eine Skala von Null bis 100 Skalenpunkten vorzunehmen:

$$Dimensionsindex = 100 \cdot \frac{Indexwert_{\,i} - Indexwert_{min}}{Indexwert_{max} - Indexwert_{min}}$$

Der Dimensionsindexwert einer Zielperson ergibt sich demnach aus der Differenz zwischen dem individuellen (dimensionslosen) Indexwert und der Untergrenze des dimensionslosen Index in Relation zur natürlichen Spannweite des dimensionslosen Index (Obergrenze minus Untergrenze). Einen Dimensionsindexwert von Null erzielt eine Zielperson, wenn sie in allen Einzelfragen der Dimension stets die niedrigste Kategorie berichtet und somit als individuellen (dimensionslosen) Indexwert die Untergrenze der Definitionsmenge erhält. Das Umgekehrte gilt für einen Dimensionsindexwert von 100 Skalenpunkten, bei dem eine Person stets die höchste Kategorie berichtet.

Ein Beispiel zur Ermittlung von Dimensionsindices

Zielpersonen, die einer abhängigen Beschäftigung zum Zeitpunkt des Interviews nachgehen, erhalten drei Einzelfragen zur Messung der Arbeitsbelastung im Rahmen der Tätigkeit:

1. Die Arbeit überfordert Sie häufig.
2. Ihre Tätigkeit ist körperlich anstrengend.
3. Ihre Tätigkeit empfinden Sie als stressig.

Bei diesen Einzelfragen können die Befragten angeben, inwiefern die jeweilige Aussage auf sie zutrifft. Die höchste (niedrigste) Antwortkategorie bei den ordinalskalierten Einzelfragen ist die Kategorie „trifft voll und ganz zu“ („trifft überhaupt nicht zu“). Demnach erhalten Befragte, die in den drei Einzelfragen jeweils die höchste (niedrigste) Kategorie angegeben haben, den

dimensionslosen Indexwert $Indexwert_{max}$ ($Indexwert_{min}$) aus der polychorischen Hauptkomponentenanalyse. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass Zielpersonen, die die Obergrenze (Untergrenze) des dimensionslosen Index erzielen zugleich die Obergrenze (Untergrenze) der berichtbaren Arbeitsbelastung zurückmelden. Eine höhere oder geringere Arbeitsbelastung ist per definitionem der Normierung nicht möglich. Diese Sichtweise ermöglicht eine alternative Interpretation der Dimensionsindices. So kann eine bestimmte Anzahl an Skalenpunkten im Sinne der normierten Skala oder als Prozentsatz der höchstmöglich berichtbaren Arbeitsbelastung interpretiert werden. Ein Wert von bspw. 70 für den Dimensionsindex der Arbeitsbelastung bedeutet demnach, dass die Zielperson 70 Prozent der maximal berichtbaren Arbeitsbelastung in der Tätigkeit erfährt.

10.5.6 Verwendete Methoden – Matchingverfahren

Dem Erhebungsdesign der Panelerhebung „Lebensqualität und Teilhabe“ liegt ein Treatment-Kontrollgruppenansatz zu Grunde, das heißt die Befragung richtet sich an die Geförderten der Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie an nicht-geförderte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte als Kontrollpersonen. Um eine größtmögliche Vergleichbarkeit beider Gruppen zu erreichen, wurde ein 2-stufiges Matchingverfahren angewendet.

Die erste Stufe des Matchingverfahrens fand bereits während der Stichprobenziehung durch das IAB statt (vgl. Abschnitt 10.5.2). Im Rahmen des sogenannten Pre-Matchings wurde die Kontrollgruppe anhand einer Vielzahl von Merkmalen, die in den administrativen Daten der Statistik der BA zur Verfügung stehen (zum Stichtag 31. März 2019 für Kohorte 1 bzw. 31. August 2019 für Kohorte 2), ausgewählt. Diese Merkmale umfassen sowohl demografische Angaben als auch Informationen zur Bedarfsgemeinschaft bzw. zum Haushalt und der bisherigen Erwerbshistorie sowie regionale Merkmale. Ziel ist es, Kontrollpersonen zu identifizieren, die mit einer annähernd gleichen Wahrscheinlichkeit an der jeweiligen Förderung hätten teilnehmen können wie die Geförderten. Pro geförderte Person wurden zwölf vergleichbare Nicht-Teilnehmende ermittelt. Die Auswahl der Kontrollfälle pro Treatmentfall wurde auf Grundlage von mittels Probitschätzung ermittelten Teilnahmewahrscheinlichkeiten mit einem „Nearest-Neighbor Matching“ ohne Zurücklegen getroffen (Hülle et al. 2022). Die so ausgewählten Kontrollfälle bilden die Bruttostichprobe der Kontrollgruppe.

Im Rahmen des Feld- und Methodenberichts der Welle 1 wurde die Qualität des Pre-Matchings ausgewertet und der Frage nachgegangen, ob die Ähnlichkeit von Treatmentfällen und ihren jeweiligen Kontrollfällen für die realisierten Fälle (d.h. für die Nettostichprobe) hinreichend ist. Dazu wurde – auf Basis der Welle 1 Daten – die sogenannte absolute standardisierte Mittelwertdifferenz[57] (ASMD) zwischen den gematchten Treatment- und Kontrollfällen für Geschlecht, Region, Altersgruppe, Nationalität, Bedarfsgemeinschaftyp, Berufsabschluss und Grundsicherungsbezugsdauer während der letzten 7 Jahre berechnet. Austin (2009) gibt als Schwellenwert für eine hinreichend gute Matchingqualität eine ASMD von kleiner als 0,1 an. Betrachtet man die ASMD für die ausgewählten Kovariaten, jeweils getrennt nach Panel, erkennt

[57] Die absolute standardisierte Mittelwertdifferenz (ASMD) einer Variablen ist der Betrag der Differenz ihrer Mittelwerte zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, geteilt durch die Quadratwurzel des Mittelwerts ihrer Varianzen innerhalb der Treatment- und Kontrollgruppe (Austin 2009).

man, dass dieser Wert für alle Kovariaten unter dem Schwellenwert von 0,1 liegt, was für eine gute Matchingqualität spricht (Hülle et al. 2022).

Die zweite Stufe des Matchings fand nach der Datenerhebung statt und berücksichtigt, dass nicht alle Personen in der ursprünglichen Stichprobe befragt werden konnten und somit nicht für alle Teilnehmenden garantiert werden kann, dass Angaben der am besten geeigneten Kontrollpersonen vorliegen. Im sogenannten Post-Matching können neben den bereits für das Pre-Matching verwendeten Variablen aus administrativen Quellen (z.B. Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Beschäftigungs- und Leistungsbezugshistorie, Bedarfsgemeinschaftsmerkmale, Merkmale Partner*in und regionale Indikatoren), zusätzlich weitere Variablen einbezogen werden, die in den administrativen Daten nicht verfügbar sind, im Rahmen der Befragung allerdings erhoben wurden. Zu letzteren gehören beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen (vor Fördereintritt in 2019 ärztlich festgestellt), Grund der Beendigung der letzten Beschäftigung, Migrationshintergrund und soziale Herkunft. Einen Überblick über die für das Post-Matching verwendeten Variablen liefert Tabelle 54.

Tabelle 54: Für das Post-Matching verwendete Merkmale

Merkmale aus administrativen Quellen	Merkmale aus der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“
Soziodemographische Merkmale	
- Alter - Geschlecht - Ost-/ Westdeutschland - Zugangskohorte - Schwerbehinderung - Staatsangehörigkeit	- Bildung - Migrationshintergrund - Schwerwiegende Erkrankung bereits vor Beginn der Förderung und Art der Erkrankung *Merkmale der Herkunftsfamilie* - Berufstätigkeit des Vaters bzw. der Mutter - ob mit Vater und/ oder Mutter gelebt - Ausbildungsabschluss des Vaters bzw. der Mutter - Anzahl der Geschwister und Position in der Geschwisterreihenfolge
Merkmale der Erwerbshistorie/ der Leistungsbezugshistorie	
- Maßnahmeteilnahmen in den letzten 5 Jahren *Merkmale der letzten Beschäftigung*: - Wirtschaftsabschnitt - Verdienst *kumulierte Dauern innerhalb der letzten 5 Jahre:* - sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (kontinuierlich) - geringfügige Beschäftigung (kontinuierlich) - ALG I Bezug (kontinuierlich) - arbeitslos gemeldet (kategorisiert) *kumulierte Dauern innerhalb der letzten 7 Jahre:* - ALG II Bezug (kategorisiert) - Beschäftigung (kategorisiert)	- Grund für die Beendigung der letzten Beschäftigung
Merkmale des Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft (BG)	
BG-Merkmale zum Stichprobenziehungszeitpunkt - BG-Typ: Single, Alleinerziehend, Paar mit/ohne Kinder - Anzahl der Kinder - Alter des jüngsten Kindes - erwachsene Kinder im Alter 18-24 in der BG - eigenes Einkommen und Einkommen der BG ohne ALGII im Stichprobenziehungsmonat	- (erwachsene) Kinder, die nicht im gleichen Haushalt wie die/ der Befragte leben
Merkmale des Partners/ der Partnerin	
- Bildung - Staatsangehörigkeit - Erwerbstätigkeit zum Stichprobenziehungszeitpunkt	
Regionale Merkmale zum Stichprobenziehungszeitpunkt (zugespielt)	
- Arbeitslosenquoten auf Kreisebene; Bundesland (gruppiert); Jobcentertyp; SGB II Regionaltypen (Dauth/Dorner/Blien 2013) - Relation Vakanzen zu Arbeitslosenbestand: jeweils Durchschnitt der letzte 12 Monate auf Kreiseben	

Anmerkung: Viele Merkmale wurden in den Modellen mit Geschlecht und Region interagiert. Es fand ein exaktes Matching in Bezug auf die Zugangskohorte statt. Die dargestellten Merkmale aus administrativen Quellen (linke Spalte) wurden bereits im Rahmen des Pre-Matchings verwendet.

Quelle: Eigene Analyse und Darstellung. © IAB

Für das Post-Matching wird die Methode des Radius-Calliper-Matchings verwendet. Dabei werden für alle Teilnehmenden jene Kontrollpersonen ermittelt, die sich in ihrer individuellen Wahrscheinlichkeit an der Förderung teilzunehmen nur zu einem bestimmten Grad

unterscheiden. Diese maximal zulässige Abweichung wird als Calliper bezeichnet.[58] Um die Wirkung der Teilnahme an der Förderung abschätzen zu können, wird nun die Differenz zwischen der Ausprägung der jeweiligen geförderten Person in der jeweiligen Zieldimension und der entsprechenden mittleren Ausprägung aller Kontrollpersonen innerhalb der Grenzen des durch den Calliper gegebenen Umkreises dieser geförderten Person, ermittelt. Für jede Dimension wurde diese Differenz anschließend über alle Treatmentpersonen gemittelt. Dabei wurde sichergestellt, dass nur Treatment- und Kontrollpersonen derselben Maßnahmeeintrittskohorte miteinander verglichen werden. So erhält man die in Kapitel 5 und 6 dargestellten durchschnittlichen Teilnahmewirkungen der Geförderten (Average Treatment Effect on the Treated – ATT).

Die Auswertung von Befragungsdaten ist immer auch mit methodischen Einschränkungen verbunden, die im Folgenden kurz umrissen werden. So wäre es aus einer kausaltheoretischen Perspektive vorteilhaft, alle Zieldimensionen bereits vor dem Eintritt in die Förderung gemessen zu haben. Hätte man diese Daten, könnte man intraindividuelle Effekte der Maßnahmeteilnahme berechnen. Da es im Rahmen der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ – wie in anderen zum Zweck der Evaluation aufgebauten Datensätzen auch – nicht möglich war, diese Ausgangsmessung durchzuführen, wurde die Verwendung des oben beschriebenen Matchingverfahrens als die beste Alternative angesehen. Da hierfür sehr viele administrative Daten wie auch Befragungsdaten herangezogen wurden, konnte die Passung von Treatment- und Kontrollgruppe sichergestellt werden. Außerdem besteht auch in diesem Kontext das Problem der selektiven Zugänge in die Förderung (vgl. Kapitel 3 dieses Berichts). Einerseits ist eine Maßnahmeteilnahme natürlich freiwillig und kein Leistungsbeziehender kann gegen seinen oder ihren Willen zu einer Teilnahme verpflichtet werden. Vor diesem Hintergrund kann vermutet werden, dass sich Geförderte und nicht-Geförderte systematisch unterscheiden könnten. Andererseits ist es auch denkbar, dass die Mitarbeitenden der Jobcenter geeignete Kandidaten für die Förderung, z. B. anhand ihrer Motivation, persönlichen Vorgeschichte, Passung zu den verfügbaren geförderten Tätigkeiten oder anderer Merkmale identifizieren. Auch dann kann die Annahme, dass es bei gleicher Förderwahrscheinlichkeit zufällig ist, wer in die Maßnahme eintritt – und damit Teil der Treatmentgruppe ist – und wer keine Förderung bekommt – und damit in der Kontrollgruppe auftaucht – verletzt werden.

Zusätzliche Selektivitäten können dadurch entstehen, dass nicht alle Personen, die für eine Befragung in Frage kommen (Bruttostichprobe) auch tatsächlich befragt werden können (Nettostichprobe). Die Selektivität der Befragten der Wellen 1 und 2 wurden in Hülle et al. 2022 bzw. Hülle et al. 2023 untersucht.

Trotz dieser Einschränkungen kann für eine Vielzahl von beobachtbaren Merkmalen eine gute Vergleichbarkeit von Treatment- und Kontrollgruppe gewährleistet werden.[59]

[58] Zur Festlegung des Callipers wurde zunächst ein Nearest-Neighbour Propensity-Score Matching mit einem Nearest Neighbour und Zurücklegen durchgeführt. Das 99. Perzentil der Propensity-Score-Differenz aller Teilnehmenden zu ihrem Nearest Neighbour dient als Calliper für das anschließende Radius-Calliper-Matching.

[59] Für eine Diskussion der Relevanz unbeobachteter Merkmale für Matchinganalysen siehe Caliendo/Mahlstedt/Mitnike (2017) oder Tübbicke (2023b).

10.5.7 Tabellenanhang zu Kapitel 5 „Wirkung der Förderung auf soziale Teilhabe

Tabelle 55: Deskription der Treatmentgruppe – Analysepopulation Welle 1 für Teilnahmewirkungen auf soziale Teilhabe

Absolute Fallzahlen/Anteile Prozent, Welle 1

	EvL		TaAM	
	n	Prozent	n	Prozent
Geschlecht: Männer	1189	61,76	1827	59,05
Geschlecht: Frauen	731	38,24	1273	40,95
Region: Ost	690	36,48	1114	36,33
Region: West	1227	63,52	1982	63,67
Alter: unter 50 Jahre (a)	1112	57,92	1583	51,21
Alter: 50 Jahre und älter	808	42,08	1508	48,79
Haushaltstyp: Singlehaushalt	1188	62,70	1917	62,40
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	707	37,30	1156	37,60
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	1051	54,68	1596	51,47
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	871	45,32	1505	48,53
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	717	37,44	1301	37,44
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	1198	62,56	1793	62,56
Arbeitgebertyp: öffentlich	252	15	730	28,81
Arbeitgebertyp: privatwirtschaftlich	1149	68,35	1005	36,91
Arbeitgebertyp: gemeinnützig	280	16,65	988	36,28
Gesamt	1922		3100	

Anmerkung: (a) Die Altersuntergrenze liegt bei EvL bei 18 Jahre und bei TaAM bei 25 Jahre.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1; eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 56: Förderteilnahme und Wirkungen von EvL und TaAM auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt zum ersten Befragungszeitpunkt, differenziert nach Sektor. Beschäftigung und Förderteilnahme auf Basis administrativer Daten, Sektor nach Angaben der befragten Teilnehmenden. Radius calliper matching.

	Förderteilnahme zum Befragungszeitpunkt Welle 1 in Prozent		ATT in Prozentpunkten		90%-Konf.-Intervall		ATT in Prozentpunkten		90%-Konf.-Intervall	
	Teilnehmende	Kontroll-personen	ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung				Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt			
TaAM										
gesamt	80	4	-4	***	-5	-3	71	***	69	72
gemeinnützig	87	5	-4	***	-5	-3	77	***	75	78
öffentlich	86	4	-4	***	-6	-3	77	***	74	79
privat	73	3	-4	***	-6	-3	64	***	62	66
EvL										
gesamt	72	1	-9	***	-11	-8	60	***	57	62
gemeinnützig	81	1	-11	***	-13	-9	67	***	63	71
öffentlich	79	1	-9	***	-11	-7	67	***	63	72
privat	71	1	-9	***	-10	-7	58	***	56	61

Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau.

Fallzahlen: TaM gesamt: 3217 Teilnehmende, 6167 Kontrollpersonen; TaAM gemeinnützig: 1018 Teilnehmende, 6229 Kontrollpersonen; TaAM öffentlich: 758 Teilnehmende, 6249 Kontrollpersonen; TaAM privat: 1038 Teilnehmende, 6239 Kontrollpersonen; EvL gesamt: 1981 Teilnehmende, 4403 Kontrollpersonen; EvL gemeinnützig: 287 Teilnehmende, 4449 Kontrollpersonen; EvL öffentlich: 262 Teilnehmende, 4451 Kontrollpersonen; EvL privat: 1182 Teilnehmende, 4316 Kontrollpersonen.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 unbalanciertes Panel und administrative Daten der IEB, LHG und anderer administrativer Quellen; eigene Berechnungen. © IAB

10.5.8 Tabellenanhang zu Kapitel 6 „Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungsfähigkeit“

Tabelle 57: Deskription der Treatmentgruppe – Analysepopulation Welle 1 und Welle 2 für die Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit

Absolute Fallzahlen/Anteile Prozent, Welle 1

Leere Zelle	Welle 1				Welle 2			
	EvL		TaAM		EvL		TaAM	
	n	Prozent	n	Prozent	n	Prozent	n	Prozent
Geschlecht: Männer	1177	62,08	1809	58,89	814	61,95	1217	59,91
Geschlecht: Frauen	719	37,92	1263	41,10	500	38,05	843	40,90
Region: Ost	686	36,26	1100	35,85	470	35,99	737	35,74
Region: West	1206	63,74	1986	64,15	836	64,01	1325	64,26
Alter: unter 50 Jahre (a)	1089	57,50	1570	48,76	716	54,57	992	48,25
Alter: 50 Jahre und älter	805	42,50	1494	51,24	596	45,43	1064	51,75
Haushaltstyp: Singlehaushalt	1174	62,75	1895	62,19	841	64,94	1349	65,77
Haushaltstyp: Mehrpersonenhaushalt	697	37,25	1152	37,81	454	35,06	702	34,23
Arbeitsumfang: Vollzeittätigkeit	1034	54,45	1581	40,83	692	52,66	1063	51,53
Arbeitsumfang: Teilzeittätigkeit	865	45,55	1491	59,17	622	47,34	1000	48,47
Gesundheit: mit Vorerkrankung vor 2019	714	37,78	1297	42,28	508	38,78	917	44,71
Gesundheit: ohne Vorerkrankung vor 2019	1176	62,22	1771	57,72	802	61,22	1134	55,29
Arbeitgebertyp: öffentlich	253	15,22	723	26,82	180	15,60	473	25,42
Arbeitgebertyp: privatwirtschaftlich	1136	68,35	990	36,72	770	66,72	686	37,47
Arbeitgebertyp: gemeinnützig	273	16,43	983	36,46	204	17,68	672	37,11

Anmerkung: (a) Die Altersuntergrenze liegt bei EvL bei 18 Jahre und bei TaAM bei 25 Jahre.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 und Welle 2; eigene Berechnungen. © IAB

Tabelle 58: Mediationsanalyse zu den Teilnahmewirkungen auf das psychische Wohlbefinden unter Kontrolle des Zeitaufwands für unbezahlte Arbeit für TaAM-Geförderte, nach Geschlecht und Haushaltskontext

	Outcome			
	Lebenszufriedenheit	Gute psychische subjektive Gesundheit	Gute allgemeine subjektive Gesundheit	Hohe Vitalität
Männer: alleinlebend (n= 3899)				
Maßnahmeteilnahme	1,153 ***	0,105 ***	0,113 ***	0,131 ***
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,006	-0,001*	-0,001*	0,000
Konstante	5,787 ***	0,589 ***	0,366 ***	0,341
Anteil erklärter Effekt	1,0	2,4	2,2	-0,4
Männer: Paarhaushalt ohne Kinder (n= 581)				
Maßnahmeteilnahme	1,001 ***	0,103 **	0,099**	0,214
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,010*	-0,002	-0,003**	-0,003**
Konstante	6,389 ***	0,642 ***	0,378 ***	0,374
Anteil erklärter Effekt	2,1	3,1	6,4	2,9
Männer: Paarhaushalt mit Kind(ern) (n= 409)				
Maßnahmeteilnahme	0,69 ***	0,039	0,114 **	0,135 **
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,007	-0,002 *	-0,001	-0,001
Konstante	6,929 ***	0,73 ***	0,47 ***	0,425
Anteil erklärter Effekt	7,7	na	7,9	6,6
Frauen: alleinlebend (n= 1626)				
Maßnahmeteilnahme	1,075 ***	0,134 ***	0,099 ***	0,074 ***
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,005	-0,004 ***	-0,003 ***	-0,001
Konstante	5,998 ***	0,514 ***	0,348 ***	0,307
Anteil erklärter Effekt	1,1	6,5	7,5	3,7
Frauen: Paarhaushalt ohne Kinder (n= 414)				
Maßnahmeteilnahme	0,695 ***	0,046	0,099 *	0,074
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,004	-0,006 **	-0,004 **	-0,004 **
Konstante	6,906 ***	0,654 ***	0,372 ***	0,337
Anteil erklärter Effekt	1,4	na	9,2	6,7
Frauen: Paarhaushalt mit Kind(ern) (n= 401)				
Maßnahmeteilnahme	0,887 ***	-0,023	0,083	0,094
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,008 **	-0,004 ***	-0,002*	-0,003 ***
Konstante	7,219 ***	0,768 ***	0,541 ***	0,443 ***
Anteil erklärter Effekt	6,3	na	na	na
Frauen: alleinerziehend (n= 892)				
Maßnahmeteilnahme	0,481 ***	0,062	0,032	0,016
Umfang Stunden unbezahlte Arbeit	-0,009 **	-0,003 ***	-0,002 **	-0,003 ***
Konstante	6,939 ***	0,584	0,522 ***	0,478 ***
Anteil erklärter Effekt	11,0	22,8	na	na

Anmerkung: *, **, ***: statistische Signifikanz auf dem 10%, 5%, 1%-Niveau. na = Befunde für nicht signifikante Gesamteffekte der Maßnahmenteilnahme nicht ausgewiesen.

Quelle: Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1; eigene Berechnungen. © IAB

10.6 Biografische Fallstudien (Modul 3b)

Im Modul „Biografische Fallstudien zu Teilnehmenden an den Maßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II“ lag der Fokus auf den (Erwerbs)Biografien der Maßnahmeteilnehmenden und ihren Erfahrungen mit der geförderten Beschäftigung, welche durch biografisch-narrative Interviews erhoben wurden.

10.6.1 Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel des Moduls war es, relevante Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen im Kontext der Biografien, Erwerbsverläufe und subjektiven Einschätzungen der Teilnehmenden zu ermitteln. Hierzu wurden Art, Umfang und Entwicklung ihrer persönlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe und Teilhabechancen in der vorherigen Erwerbsbiografie, im Verlauf der Maßnahme bzw. der geförderten Beschäftigung und teils über den Abbruch oder das reguläre Ende dieser hinaus analysiert. Hierzu gehören unter anderem die physische und psychische Gesundheit der Geförderten, ihre Haushaltszusammensetzung, persönlichen Netzwerke, Wissen, Fähigkeiten, wirtschaftlichen und kulturelle Praktiken sowie Werte. Die biografische Mobilisierung, Umsetzung und Aneignung neuer Teilhabechancen wurde im Sinne einer verbesserten Teilhabewahrnehmung untersucht (vgl. Promberger 2017; Ramos Lobato 2017: 122 ff).

10.6.2 Fallauswahl und Feldzugang

Die biografischen Fallstudien beruhen auf qualitativen Interviews mit 33 (ehemals) gefördert Beschäftigten. Grundlage für die Fallauswahl war die im Rahmen von Modul 1b „Vertieftes Monitoring“ durchgeführte Clusteranalyse (vgl. Modulbeschreibung 1b, Nivorozhkin/Promberger 2020). Dadurch wurden möglichst viele, der in der Gesamtheit vorkommenden, für die Fragestellung relevanten soziodemografischen und sozioökonomischen Merkmalskonstellationen abgedeckt. Bei der Fallauswahl aus den Prozessdaten wurde ein stark überhöhtes Ausgangssample von 240 Personen zusammengestellt. Mit etwas Abstand wurde dieses um 80 weitere Personen, mit zuvor unterrepräsentierten Merkmalsprofilen (z.B. kinderlose Frauen), auf 320 erweitert.

Zunächst wurde ein postalisches Anschreiben, in dem die Studie und die datenschutzrechtlichen Grundlagen erklärt und auf eine mögliche telefonische Kontaktaufnahme hingewiesen wurde, an 319 Maßnahmeteilnehmende verschickt (in einem Fall war kein fester Wohnsitz vorhanden). Daraufhin erklärte ein Geförderter proaktiv seine Teilnahmebereitschaft und wurde später interviewt. Fünf Personen lehnten proaktiv ab und wurden nicht weiter kontaktiert. Sieben Anschreiben kamen zurück, da die Adressaten verzogen waren. Sofern möglich, wurden diese Personen trotzdem telefonisch kontaktiert. In insgesamt elf Fällen lag keine Telefonnummer vor, weshalb keine weitere Kontaktaufnahme möglich war. Von den 305 Verbleibenden wurden schrittweise 172 Personen nach Kontrastgesichtspunkten ausgewählt und telefonisch kontaktiert. In 17 Fällen war die Telefonnummer nicht (mehr) oder neu vergeben. 77 Personen waren wiederholt telefonisch nicht erreichbar. Zwei Personen gaben an, auch in der Vergangenheit an keiner der beiden Maßnahmen teilgenommen zu haben und lehnten ein Interview ab. Eine Person war verstorben, wie ein Familienmitglied mitteilte. 46 Personen lehnten trotz (vergangener) Maßnahmenteilnahme die Studienteilnahme ab. Mit der Hälfte der

Ablehnenden konnten jedoch bei der telefonischen Kontaktaufnahme ein Kurzinterview zur geförderten Beschäftigung geführt werden. Fünf Geförderte erklärten sich zunächst zu Interviews bereit, waren dann jedoch nicht mehr telefonisch erreichbar oder erschienen nicht zum vereinbarten Interviewort (Interviewausfälle). 24 Personen stimmten einem Interview telefonisch zu, welches dann auch realisiert werden konnte. Insgesamt konnten 25 der 33 Interviewteilnehmer*innen aus den Prozessdaten gewonnen werden.

Da Personen mit bestimmten Merkmalsprofilen (z.B. ältere alleinstehende ostdeutsche Männer) schwerer oder gar nicht telefonisch erreichbar waren, wurden zusätzlich Mitarbeiter*innen aus verschiedene Jobcentern als Türöffner*innen herangezogen. Über diesen Weg konnten acht weitere Personen für Interviews gewonnen werden.

10.6.3 Sample

13 der 33 Interviewten waren Teilnehmende an der Maßnahme nach § 16e, 20 nahmen an der Maßnahme nach § 16i teil. Der Großteil der Interviewten hatte 2019 mit der geförderten Beschäftigung begonnen, wenige 2020 und 2021, dabei wurden bewusst auch Personen einbezogen, die aus Vorgängermaßnahmen wie dem Bundesproramm Soziale Teilhabe in die neue Förderung übergegangen waren. Unter den Interviewten waren sowohl Personen, die sich noch in der geförderten Beschäftigung befanden, als auch solche, die die Maßnahme bereits regulär beendet oder frühzeitig abgebrochen hatten. Zur genauen Aufteilung des Samples nach soziodemografischen und sozioökonomischen Eigenschaften vgl. Tabelle 59.

Das Sample besteht aus 20 Männern und 13 Frauen.[60] Die interviewten Geförderten waren zu Beginn ihrer geförderten Beschäftigung zwischen 30 und 63 Jahre alt. Im Interview wurden sie nach ihrem Alter gefragt (in den meisten Fällen nannten die interviewten Personen ihr Geburtsjahr). Sieben Personen hatten einen Migrationshintergrund, darunter fünf Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft und mit eigener Migrationserfahrung, eine Person mit deutscher Staatsbürgerschaft und eigener Migrationserfahrung und eine Person mit deutscher Staatsbürgerschaft und einem Elternteil mit Migrationserfahrung. Der Migrationshintergrund wurde nicht abgefragt und beruht auf den Angaben zur Staatsbürgerschaft in den Prozessdaten und den biografischen Erzählungen der Interviewten. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Personen einen Migrationshintergrund (z.B. Elternteil mit Migrationserfahrung) haben und dies im Interview nicht zur Sprache kam. 24 der Interviewten hatten eine Berufsausbildung abgeschlossen, neun gaben an, keine Berufsausbildung abgeschlossen zu haben.

[60] Diese Einschätzung basiert auf der in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit angegebenen binären Geschlechterordnung bzw. auf den Angaben der vermittelnden Jobcentermitarbeiter*innen. Geschlecht und Geschlechtsidentität wurden jedoch in den Interviews nicht abgefragt. Keine Person widersprach der Anrede mit „Frau [Nachname]“ oder „Herr [Nachname]“. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich interviewte Personen nicht dem ihnen von außen zugeschriebenen Geschlecht zuordneten bzw. sich als nicht-binär identifizierten.

Tabelle 59: Sample Interviewte Maßnahmeteilnehmende
N = 33

Eigenschaft		Interviewte Personen Anzahl
Maßnahme	§ 16e	13
	§ 16i	20
Geschlecht	Männlich	20
	Weiblich	13
Alter bei Maßnahmenbeginn	30-39	11
	40-49	7
	50-59	13
	60 und älter	2
Migrationshintergrund	Ja	7
	Nein	26
Berufsabschluss	Kein Berufsabschluss	9
	Berufsabschluss	24
Gesundheitszustand	Schwerbehinderung	2
	Gesundheitlich eingeschränkt	11
	Keine gesundheitlichen Einschränkungen	20
Haushaltszusammensetzung bei Maßnahmenbeginn	Alleinstehend	18
	Alleinerziehend	10
	Partnerschaft	2
	Partnerschaft und Kinder	3
Region	Ost	9
	West	24
Arbeitgebertyp	Privatwirtschaftlich	18
	Öffentlicher Dienst	4
	Gemeinnützig	11

Anmerkung: Eigene Darstellung
Quelle: Text. © IAB

In den Interviews wurden die Geförderten gebeten, ihren Gesundheitszustand zum Interviewzeitpunkt einzuschätzen. Dabei wurden physische und psychische Einschränkungen berücksichtigt, die sich auf die Arbeitsfähigkeit der Geförderten auswirken könnten. Aus den Prozessdaten war ersichtlich, dass zwei Interviewte einen Schwerbehindertengrad hatten, dies jedoch nicht während der Interviews erwähnten. Da Behinderungen nicht explizit abgefragt wurden, ist auch hier nicht auszuschließen, dass es weitere Fälle im Sample gibt.

18 der interviewten Geförderten waren zu Beginn der Maßnahme alleinstehend, vier davon lebten bei ihren Eltern oder einem Elternteil, zwei hatten Partner*innen mit eigenem Haushalt. Zehn Personen waren alleinerziehend. In einem Fall lebte der Partner im eigenen Haushalt. Zwei Personen lebten zusammen mit Partner*innen, drei weitere mit Partner*innen und Kindern. Bei einzelnen Personen veränderte sich die Haushaltszusammensetzung im Laufe der Maßnahme bzw. zwischen Erst- und Folgeinterview. So zogen zwei Alleinerziehende und ein Alleinstehender in der Zwischenzeit mit Partner*innen zusammen.

Regional wurde zwischen Ost- und Westdeutschland (bei Berlin nach Ost- und Westberliner Bezirken) unterschieden. Insgesamt wurden Interviews in 14 Bundesländern geführt. Das Sample weist eine Varianz von urbanen und ländlichen sowie strukturstarken und -schwachen Regionen auf.

Beim Förderbetrieb unterscheiden wir nach 18 privatwirtschaftlichen, vier öffentlichen und elf gemeinnützigen (Beschäftigungsträger sowie Vereine und Verbände) Arbeitgeber*innen. Zwei geförderte Personen wechselten währen der Maßnahme von einem gemeinnützigen zu einem privatwirtschaftlichen Betrieb.

10.6.4 Methodische und empirische Umsetzung

Nach dem telefonischen Erstkontakt oder der Vermittlung über die Jobcenter wurden ab August 2020 narrative, lebens- und erwerbsgeschichtliche Interviews (vgl. Schütze 2016) mit den teilnahmebereiten Geförderten geführt. Diese fanden pandemiebedingt telefonisch und, sofern die Kontakteinschränkungen dies zuließen, Face-to-Face im Freien (z.B. auf Caféterrassen) und unter Einhaltung der aktuellen Hygiene- und Abstandsregeln statt. Videointerviews stellten keine Alternative dar, da die Interviewten angaben, nicht über die erforderliche technische Ausstattung zu verfügen.

Da telefonischen Interviews gegenüber face-to-face-Interviews einige Nachteile aufweisen, wurden Folgeinterview mit zeitlichem Abstand geplant. Dadurch sollte gewährleistet werden, mindestens eines der beiden Interviews in Kopräsenz zu führen. Außerdem begünstigte diese Entscheidung, dass ein längerer Zeitraum der geförderten Beschäftigung bzw. die anschließende Zeit abgedeckt, ebenso wie fehlende visuelle Informationen ergänzt und Inhalte vertieft werden konnten. In vier Fällen lehnten die Interviewten face-to-face-Interviews aus persönlichen Gründen ab bzw. bevorzugten telefonische Interviews aus Zeitgründen.

Bis auf einen Fall stimmten alle interviewten Geförderten zu, erneut für ein Folgeinterview kontaktiert zu werden. Mit 27 dieser Interviewten wurde ein episodisches Folgeinterview (Flick 2011) mit sechs bis zwölf Monaten Abstand zum Erstinterview geführt. Fünf Geförderte waren für ein Folgeinterview nicht mehr erreichbar. Die letzten Folgeinterviews wurden im Januar 2023 abgeschlossen.

Die Erstinterviews starteten zunächst offen mit der biografischen Erzählung der Geförderten (Rosenthal 1995, Schütze 2016). Dann lag der Fokus in einem leitfadengestützten problemzentrierten Teil (Witzel/Reiter 2012) auf ihren Erfahrungen mit der geförderten Beschäftigung. Die Interviewsprache war Deutsch, nur in einem Fall wurde zeitweise auf Englisch ausgewichen. Ein Interviewter brachte seine Frau mit zum Interview, da er die Datenschutzdokumente aufgrund seiner geringen Alphabetisierung und eingeschränkter Deutschkenntnisse nicht lesen konnte. In einem weiteren Fall wurden die Dokumente Wort für Wort vorgelesen, da der Interviewte an einer schweren Legasthenie litt.

10.6.5 Datenaufbereitung und -analyse

Alle Interviews wurden aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Zusätzlich wurden Observations- und Gedächtnisprotokolle angefertigt. Anhand der Transkripte (jeweils Erst- und Folgeinterview, sofern vorhanden) wurden die Biografien der Interviewten zunächst als Einzelfälle analysiert (Rosenthal 1995; Rosenthal 2015). Daraus wurden zusammenfassende und

erstinterpretierende Fallprofile erstellt. Im nächsten Schritt wurden die Transkripte, der Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967) folgend, nach bereits aus der Literatur bekannten Unterthemen und weiteren, die in den Interviews zur Sprache kamen, kodiert. Dadurch wurden sowohl Fallvergleiche als auch dimensionale Analysen zu Querschnittsthemen ermöglicht. Ausgewählte Ergebnisse dieser Analysen dienten als Grundlage für eine typenbildende Inhaltsanalyse (vgl. Kuckartz 2012).

10.6.6 Stärken und Schwächen des Forschungsdesigns

Das Forschungsdesign dieses Moduls weist inhärente Stärken und Grenzen auf: Durch die Variation an Zugangswegen – direkte (telefonische) Kontaktaufnahme und Vermittlung über Schlüsselpersonen mit unmittelbarem Feldkontakt – konnten mögliche Biases reduziert werden. So konnten über die Teilnahmeermutigung durch die Vermittlungskräfte im Jobcenter auch Personen für Interviews gewonnen werden, die ihren Ansprechpartner*innen vertrauten, jedoch Studien gegenüber skeptisch und über unbekannte Telefonnummern nicht erreichbar waren. Bei der direkten Kontaktaufnahme stimmten indes auch Personen zu, die den Jobcentern wenig Vertrauen und Kooperationsbereitschaft entgegenbrachten. Durch den Umfang der Stichprobe bis zum Eintritt erster Sättigungseffekte (abnehmende Varianz bei zunehmender Fallzahl) wurde eine breite Abdeckung von Fallkonstellationen erreicht. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das Sample zuverlässig das Auftreten bestimmter Merkmalsausprägungen anzeigt. Dies erlaubt vorsichtige Aussagen über die Rekonstruktion der untersuchten Einzelfälle hinaus, jedoch nicht über die Häufigkeit bestimmter Beobachtungen im Sinne einer statistischen Repräsentativität.

Unter methodischen Gesichtspunkten werden telefonische Interviews als Alternative zu persönlichen face-to-face-Interviews durchaus kritisch betrachtet: Der Aufbau einer bei biografischen Interviews unverzichtbaren vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre kann sich ohne Kopräsenz deutlich schwieriger gestalten. Auch gehen Telefoninterviews mit einem Verlust äußerer Eindrücke und para- bzw. nichtsprachlicher Äußerungen (sprachnahe Laute, Gestik, Mimik) einher, die zur Gesamtwahrnehmung eines Falles beitragen. Die Erhebungen zeigten jedoch, neben der dadurch erreichten Unabhängigkeit gegenüber dem Pandemiegeschehen einen weiteren Vorteil von Telefoninterviews: So machten es z.B. Personen mit extremen sozialen Einschränkungen oder Ängsten zur Teilnahmebedingung, ausschließlich telefonisch interviewt zu werden. Diese flexible Handhabung der Interviewdurchführung erweiterte somit den Kreis der Studienteilnehmenden. Auch eine, bei der Untersuchung vulnerabler Gruppen mitunter vermutete Positivselektion – nur positive Fälle sind überhaupt interviewbereit – konnte somit nicht ohne Weiteres bestätigt werden. Die Einführung von Folgeinterviews ermöglichte neben einer längsschnittlichen Fallbeobachtung (z.B. der Teilhabeentwicklung im Verlauf und teils nach der Maßnahme) auch den mit einmaligen Einzelinterviews assoziierten situativen Bias zu reduzieren.

10.7 Selektivität der Zugänge in die Förderung (Modul 4a)

10.7.1 Fragestellung

Eine maßgebliche Voraussetzung für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist es, dass ausschließlich die anvisierte Zielgruppe gefördert wird. 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 in 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.

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 (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, EvL) sehen vor, dass Personen mit mindestens zweijähriger Arbeitslosigkeitsdauer gefördert werden. Für Förderungen nach § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt, TaAM) 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 das Modul 4a zunächst auf deskriptiver Ebene, inwiefern die EvL- und TaAM-Geförderten die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen. Anschließend wird anhand multivariater Analysen ermittelt, ob mithilfe der Arbeitslosigkeits- bzw. Leistungsbezugsdauer als maßgeblichem Teilnahmekriterium tatsächlich jene Leistungsberechtigten für Förderungen erreicht werden, die auch durch weitere Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet sind.

10.7.2 Datengrundlage

Die Analysen stützen sich auf administrative Längsschnittdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Hierbei handelt es sich um die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) und die Leitungshistorik Grundsicherung (LHG) sowie weitere Prozessdatensätze. Diese Daten beinhalten Informationen zu Leistungsbezugs-, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten. Darüber hinaus beinhalten sie soziodemographische Informationen zu Alter, Geschlecht, Ausbildungsabschlüssen, zur Staatsangehörigkeit und Schwerbehinderung. Die Daten der LHG enthalten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte Informationen zur Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, d.h. ob es sich um eine Single- oder Paarbedarfsgemeinschaft handelt, und zum Alter und der Anzahl der Kinder. Hinzugespielt werden regionale Informationen wie z.B. Arbeitslosigkeitsquoten.

Zur Stichprobe gehören alle Personen, die in den Monaten April bis Juli 2019 in eine EvL- oder TaAM-Förderung zugegangen sind und am 31. März 2019 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren und die unten beschriebenen grundlegenden Stichprobenkriterien erfüllen. 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 EvL- oder TaAM-Förderung zugegangen sind, und die ebenfalls die unten beschriebenen Grundlegenden Stichprobenkriterien erfüllen.

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 vorlag, oder für die ein Zugang in eine EvL- und TaAM-Förderung am gleichen Tag vorlag.

Zur Stichprobe gehören somit insgesamt 3.765 Evl-Teilnehmende, 14.249 TaAM-Teilnehmende und 1.947.428 nicht-Teilnehmende erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Für die Hauptanalysen zu EvL wurden die Vergleichsgruppe auf Personen im Alter von mindestens 18 Jahren beschränkt (1.842.481 Vergleichspersonen), da sich unter den Teilnehmenden keine Personen im Alter von unter 18 Jahren befanden. Die Hauptanalysen zu TaAM wurden auf Personen im Alter von mindestens 25 Jahren beschränkt, da sich unter den Teilnehmenden entsprechend der Zugangskriterien nur in Einzelfällen (3 Personen, bei denen es sich um Datenfehler handeln könnte) Personen im Alter von unter 25 Jahren befanden. Darüber hinaus wurde die Stichprobe für die Hauptanalysen zu TaAM auf Personen beschränkt, die nicht zuvor bereits an den Vorgängerprogrammen Bundesprogramm Soziale Teilhabe bzw. Förderungen nach § 16e SGB II in der Fassung von vor 2019 teilgenommen hatten, und für die aufgrund dessen Ausnahmen bei den Zugangskriterien gemäß § 16i Abs. 10 SGB II galten. Durch einen Ausschluss dieser Personengruppe wird es möglich, die Selektivitätsanalysen auf Neuzugänge zu fokussieren, für die die spezifischen TaAM-Zugangskriterien bzgl. Dauer des vorhergehenden Leistungsbezugs konzipiert wurden. Die Stichprobe für die Hauptanalysen zu TaAM setzt sich nach diesen Ausschlüssen aus 11.562 Teilnehmenden und 1.589.565 Vergleichspersonen zusammen.

10.7.3 Methode: Deskriptive Analysen

In einem ersten Schritt wird auf deskriptiver Ebene untersucht, inwiefern die geförderten Personen die gesetzlichen Förderkriterien für Förderungen nach EvL bzw. TaAM erfüllen. Dabei lässt sich die vorausgehende Grundsicherungsbezugsdauer, die für eine TaAM-Förderung maßgeblich ist, zuverlässig in den Daten abbilden.

Dagegen gestaltet sich die Abbildung der Arbeitslosigkeitsdauer, die für eine EvL-Förderung maßgeblich ist, schwieriger. Die Arbeitslosigkeitsdauer berechnet sich nach §18 SGB III, wonach verschiedene Unterbrechungen der Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren für die berücksichtigte Dauer der Arbeitslosigkeit unschädlich sind. Für unschädliche Unterbrechungen, deren Nachweis sich nicht üblicherweise aus den Unterlagen der Arbeitsvermittlung ergibt, reicht nach §18 SGB III die Glaubhaftmachung aus.

Auf Grundlage der für die vorliegenden Analysen verwendeten administrativen Längsschnittdaten lassen sich nicht alle unschädlichen Unterbrechungen nachvollziehen. Prinzipiell müsste jedoch zumindest 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.

Als nächstes werden Merkmale teilnehmender und nicht-teilnehmender Leistungsberechtigter auf deskriptiver Ebene verglichen, z.B. in Bezug auf Erwerbserfahrung, Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauern, sowie verschiedener sozio-demographischer und Haushaltsmerkmale. Neben der Frage, ob die Zugangskriterien bei der Vermittlung in Förderungen eingehalten werden, ist von Interesse, ob sich die Verteilung der Erwerbserfahrung, Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauer Teilnehmender und nicht-teilnehmenden Leistungsberechtigter auch darüber hinaus unterscheiden. Zudem lässt sich erkennen, ob unter den Teilnehmenden Personen mit weiteren Merkmalen überproportional vertreten sind, die mit geringeren Aussichten auf reguläre Beschäftigung verbunden sind, z.B. ein geringes Qualifikationsniveau oder höheres Alter.

10.7.4 Methode: Multivariate Probitmodelle

In einem weiteren Schritt wird anhand multivariater Probitmodelle der Einfluss der Erwerbserfahrung, Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauern, sowie verschiedener sozio-demographischer und Haushaltsmerkmale auf die Förderwahrscheinlichkeit betrachtet. Mit Hilfe dieser Analysen lässt sich 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. So lässt sich feststellen, ob mithilfe der Leistungsbezugs- bzw. Arbeitslosigkeitsdauer als dem maßgeblichen Teilnahmekriterium tatsächlich jene Leistungsberechtigte für Förderungen erreicht werden, die auch durch weitere Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet sind. Zudem lässt sich feststellen, ob auch unabhängig von den Zugangskriterien bestimmte Personengruppen besonders gefördert werden.

10.8 Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus (Modul 4b)

10.8.1 Fragestellung und Datengrundlage

Die Analysen im Modul 4b haben zum Ziel die Wirkungen der Instrumente nach § 16e (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, EvL) und § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt, TaAM) auf die Integration der Geförderten in versicherungspflichtige Beschäftigung und ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung zu untersuchen. Es geht zudem um die Wirkung der EvL-Teilnahmen und TaAM-Teilnahmen auf den Leistungsbezugsstatus (Grundsicherungsleistungen) der Geförderten. Dabei werden Analysen auch differenziert nach Personengruppen durchgeführt, um eine Variation der Wirkungen zu ergründen.

Die Analyse wertet vom IAB aufbereitete administrative Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit aus. Folgende Datenprodukte wurden benutzt: Integrierte Erwerbsbiographien (IEB), Leistungshistorik Grundsicherung (LHG Version), Maßnahmenteilnahmehistorik (MTH) und Statushistorik Zuwanderung (SHZ). Diese Datenprodukte enthalten eine Vielzahl soziodemografischer Merkmale, Einkommensangaben

sowie Informationen zu abhängiger Beschäftigung, registrierter Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche, zum Bezug von Arbeitslosengeld (Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II) sowie zur Bedarfsgemeinschaft und zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Diese Daten wurden zudem mit Angaben zur lokalen Arbeitsmarktlage verknüpft.

10.8.2 Stichprobe und Schätzmethode

Die Analyse basiert auf einer Zugangsstichprobe von EvL- beziehungsweise TaAM -Geförderten von Mai bis Oktober 2019 sowie einer 30-prozentigen Zufallsstichprobe aller erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen, die am 30. April 2019 nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (Vergleichsgruppe). Diese Stichprobe wird unter anderem um Personen bereinigt, die allein aufgrund ihrer vorherigen Teilnahme an den Vorgängerprogrammen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ sowie dem „Bundesprogramm für soziale Teilhabe“ förderberechtigt waren (Altfallregelung TaAM nach § 16i Abs.10 SGB II). Details zu weiteren Ausschlussgründen liefert Tabelle A.1. Die finale Stichprobe umfasst circa 5.200 EvL-Geförderte, 16.400 TaAM-Geförderte sowie 760.000 potenzielle Vergleichspersonen.

Für die Wirkungsanalysen wurde der Effekt der Förderung auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie den Leistungsbezugsstatus mittels Propensity-Score-Matching geschätzt. Diese Methode identifiziert für jede geförderte Person „statistische Zwillinge“, also Personen aus der Vergleichsgruppe, die ihnen in der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit stark ähneln. Für die vorliegende Analyse wurden jeder Geförderten Person fünf solche Vergleichspersonen (mit zurücklegen) zugewiesen. Statistische Tests zeigen, dass die so ausgewählte Kontrollgruppe sich nicht mehr signifikant von der Gruppe der Geförderten hinsichtlich ihrer beobachteten Charakteristika unterscheidet.

Tabelle 60: Brutto- und Schätzstichprobe

	Vergleichs-personen	EvL	TaAM
Bruttostichprobe	1.097.915	9.669	26.426
Ausschlussgründe:			
Fehlende regionale Informationen	1.535	3	20
Altfallregelung TaAM (§ 16i Abs. 10 SGB II)	591	25	258
Andere öffentlich-geförderten Beschäftigung im Eintrittszeitraum	887	27	32
Fehlende Informationen über geförderte Beschäftigung	0	3.650	7.927
Älter als 62 Jahre zum Stichtag	34.900	42	336
Fehlende Informationen für wichtige Kovariate	75.257	287	254
Wurde früher schon mit EvL/TaAM gefördert	111	11	55
Sowohl EvL als auch TaAM-Spell im Eintrittszeitraum	0	179	179
In sozialversichungspflichtiger Beschäftigung zum Stichtag	17.164	205	940
In sozialversichungspflichtiger Beschäftigung zum hypothetischen* Eintritt	206.255	0	0
Schätzstichprobe	761.215	5.240	16.425

Anmerkung: *Vergleichspersonen wird für die Analyse zufällig ein hypothetisches Eintrittsdatum im Eintrittszeitraum zugewiesen, um Ergebnisvariablen wie die Quote in regulärer Beschäftigung nach 26 Monaten einheitlich für Geförderte und Vergleichspersonen definieren zu können. Vergleichspersonen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum hypothetischen Eintritt werden von der Analyse ausgeschlossen, da ein solcher Beschäftigungsstatus einen tatsächlichen Eintritt in die Förderung unwahrscheinlich macht.

Quelle: Administrative Daten der IEB, LHG und anderer administrativer Quellen; eigene Berechnungen.

Unter den Annahme, dass alle relevanten Charakteristika beobachtet werden, reicht ein Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen zwischen Geförderten und ihren statistischen Zwillingen aus, um einen validen Schätzwert des kausalen Effekts für die Geförderten zu erhalten. In der Analyse berücksichtigte Kovariablen sind

- Soziodemografika (Alter, Geschlecht, Residenz in Ostdeutschland, Familienstand, Nationalität, Geflüchteten Status, Schwerbehindertenstatus, Professionelle Qualifikation, Schulabschluss)
- Arbeitsmarkthistorie (kumulierte Dauern in den letzten 1, 2, 3, 5 und 7 Jahren in Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche, Arbeitslosengeldbezug, Grundsicherungsbezug, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Ausbildung, geringfügige Beschäftigung, kumulierte Dauern in den letzten 1 und 7 Jahren in Arbeitsgelegenheiten, Eingliederungszuschuss, Beschäftigungszuschuss, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Förderung von Arbeitsverhältnissen, Maßnahmen bei einem Träger, Maßnahmen bei einem Arbeitgeber, milden Sanktionen, starken Sanktionen sowie Charakteristika der letzten Beschäftigung, also Art der Beschäftigung, letztes Tagesentgelt, Teilzeitstatus, Sektor, Beruf und Tätigkeitsniveau)

- Haushaltscharakteristika (Art der Bedarfsgemeinschaft, Größe, Anzahl der Kinder, Einkommen insgesamt, Einkommen aus Erwerbstätigkeit)
- Charakteristika eines etwaigen Partners oder Partnerin (Alter, professionelle Qualifikation, Schulabschluss, Art der letzten Beschäftigung, letztes Tagesentgelt, kumulierte Dauern in den letzten 7 Jahren in Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche, Arbeitslosengeldbezug, Grundsicherungsbezug, aktiver Arbeitsmarktpolitik, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Ausbildung, geringfügige Beschäftigung) sowie
- Regionale Charakteristika (Arbeitslosenquote, SGB-II-Arbeitslosenquote, Anteil Langzeitarbeitslose im SGB II, Anteil über 55 Jährige unter Arbeitslosen im SGB II, Anteil über Ausländer unter Arbeitslosen im SGB II, Anteil Männer unter Arbeitslosen im SGB II, Jobcenter Zugangsraten in 2018 für Maßnahmen beim Träger, Maßnahmen beim Arbeitgeber, Eingliederungszuschuss, Förderung von Arbeitsverhältnissen, Arbeitsgelegenheiten und Sanktionen).

Die Verwendung von anderen Gewichtungsverfahren liefert praktisch identische Schätzwerte wie die präsentierten Ergebnisse. Für EvL wurde zudem eine Worst-Case Analyse mittels Rosenbaum-Bounds durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass unbeobachtete Faktoren einen so starken Einfluss auf die Auswahl der Teilnehmenden haben müssten, um die Ergebnisse der präsentierten Analyse zu unterminieren, dass eine solche Verzerrung als unplausibel festgehalten werden muss. Die Ergebnisse sind also als robust gegenüber der Verwendung alternativer Schätzmethoden als auch hinsichtlich potenzieller Verzerrungen durch unbeobachtete Faktoren einzustufen.

Literatur

Achatz, Juliane; Gundert, Stefanie (2017): Arbeitsqualität und Jobsuche von erwerbstätigten Grundsicherungsbeziehern, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Forschungsbericht Nr. 10, S. 1–59.

Achatz, Juliane; Mark Trappmann (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011.

Apel, Helmut; Fertig, Michael (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: ZAF 42, S. 5–28.

Austin, Peter C. (2009): Balance diagnostics for comparing the distribution of baseline covari-ates between treatment groups in propensity-score matched samples. In: Statistics in medicine, Vol. 28, No. 25, pp. 3083–3107. DOI: 10.1002/sim.3697.

Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, Fachforum Nr. 1, Projekt gesellschaftliche Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bartelheimer, Peter; Behrisch, Birgit; Daßler, Henning; Dobslaw, Gudrun; Henke, Jutta; Schäfers, Markus. (2022). Teilhabe–Versuch einer Begriffsbestimmung. In: G. Wansing; M. Schäfers; S.

Köbsell (Hrsg.): Teilhabeforschung–Konturen eines neuen Forschungsfeldes. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 13-34.

Bartelheimer, Peter; Büttner, René; Kädtler, Jürgen (2008): Amartya Sens wohlfahrtstheoretischer Ansatz: Verwirklichungschancen als Konzept zur Beurteilung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Papier zum SOFI-Forschungskolloquium, 18.

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 (2021): „Coaching“ im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff, Funktionen und Situationslogik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 70, H. 1, S. 19–39.

Bauer, Frank, 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 (2021): Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. (IAB-Forschungsbericht 03/2021), Nürnberg.

Bauer, Frank, Philipp Fuchs & Matthias Jung (2013): Bewältigungs- und Aneignungsmuster staatlich geförderter Beschäftigung bei ehemaligen Langzeitarbeitslosen. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, H. 3, S. 277–294.

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

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; 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 (2022): Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 4/2022, S. 40–51.

Beckmann, Fabian (2023): Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse. In: Sozialer Fortschritt Jg. 72, H. 1, S. 55–74.

Bell, Brian; Blundell, Richard; Van Reenen, John (1999): Getting the Unemployed Back to Work: An Evaluation of the New Deal Proposals. In: International Tax and Public Finance, 6, pp. 339–360.

Bernhard, Sarah, Hermann Gartner & Gesine Stephan (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. (IAB-Discussion Paper 21/2008), Nürnberg, 27 S.

Beste, Jonas; Hirseland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas; Küsters, Ivonne; Trappmann, Mark (2017): Hindernisse und Chancen auf dem Weg aus Hartz IV. In: IAB-Forum vom 06.12.2017.

Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Fuchs, Philipp; Klee, Günther; Kugler, Philipp; Laub, Natalie; Sippli, Khira; Verbeek, Hans (2021): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt: Endbericht.

Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Küfner, Benjamin; Lochner, Benjamin (2020): The IAB Job Vacancy Survey: design and research potential. In: Journal for labour market research, Jg. 54, H. 1.

Brand, Jennie E. (2015): The Far-Reaching Impact of Job Loss and Unemployment, Annual Review of Sociology, 41 (August), pp. 359–375.

Brodkin, Evelyn (2017): Street-Level Organizations and US workfare. In: R. van Berkel; D. Caswell; P. Kupka; F. Larsen (Hrsg.) (2017): Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed. London: Routledge.

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2019): Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen. In: IAB-Forum H. 23.04.2019, o. Sz.

Brussig, Martin; Aurich-Beerheide, Patrizia; Kirsch, Johannes; Langer, Philipp; Gabler, Andrea; Kotlenga, Sandra; Nägele, Barbara; Pagels, Nils; Ivanov, Boris; Pfeiffer, Friedhelm; Pohlan, Laura; Kleinemeier, Rita; Puhe, Henry (2019): Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Endbericht (No. 535). Forschungsbericht.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, H. 6, S. 287–294.

Brussig, Martin; Walter, Thomas; Knuth, Matthias; Broockmann, Bernhard (2010): Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention. Eine empirische Analyse für ALG II-Beziehende. Sozialer Fortschritt, Jg. 59, H.10/11, S. 279–289.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020a): Weisungen im SGB II. §16e SGB II „Eingliederung von Lang-zeitarbeitslosen“. 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.

Bundesregierung (2018): 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). Berlin.

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). Berlin.

Caliendo, Marco; Mahlstedt, Robert; Mitnike, Oscar (2017): Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. In: Labour Economics, Jg. 46, S. 14–25.

Christensen, Julian; Aarøe, Lene; Baekgaard, Martin; Herd, Pamela; Moynihan, Donald P. (2020): Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. Public Administration Review, 80(1), 127–136.

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirseland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? (IAB-Kurzbericht 03/2015), Nürnberg. Coban, Mustafa (2023): Arbeits- und Beschäftigungsqualität geförderter Beschäftigung im Geschlechtervergleich, In: Sozialer Fortschritt, 72 (9-10), S. 747–768.

Coban, Mustafa (2023): Arbeits- und Beschäftigungsqualität geförderter Beschäftigung im Geschlechtervergleich. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 72, H. 9–10, S. 747–768.

Coban, Mustafa; Friedrich, Martin (2023): Teilhabechancengesetz: Männer in geförderter Beschäftigung arbeiten im Schnitt fünf Wochenstunden mehr als Frauen, In: IAB-Forum vom 04.07.2023, https://www.iab-forum.de/teilhabechancengesetz-maenner-in-gefoerderter-beschaeftigung-arbeiten-im-schnitt-fuenf-wochenstunden-mehr-als-frauen/

Coban, Mustafa; Kasrin, Zein; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2022): Beschäftigungsbegleitende Betreuung im Sozialen Arbeitsmarkt: Geförderte sind mehrheitlich zufrieden mit dem Coaching, IAB-Kurzbericht Nr. 23.

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.

Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 11.

Deutscher Bundestag (2018): 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.

Deutscher Bundestag (2019): Sozialer Arbeitsmarkt – Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungs-begleitenden Betreuung, Drucksache 19/9875.

Deutscher Bundestag (2020): Datenschutzrechtliche und andere rechtliche Probleme beim Coaching nach den §§ 16e und 16i des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 19/19413.

Englert, Kathrin, Claudia Globisch, Markus Gottwald & Peter Kupka (2023): Umsetzung des § 16i SGB II Teilhabechancengesetz durch die Jobcenter: Zwischen Sozialem Arbeitsmarkt und Integrationsinstrument. (IAB-Kurzbericht 10/2023), Nürnberg.

Englert, Kathrin; Globisch, Claudia; Kupka, Peter (2023a): Teilhabechancengesetz: Warum die Zuweisungspraxis in den Jobcentern Frauen benachteiligt, In: IAB-Forum vom 26.09.2023, o.Sz.

Esche, Frederike (2017): Die Folgen der Arbeitslosigkeit für Partnerschaften: eine vergleichende Analyse zwischen West- und Ostdeutschland. Wiesbaden: Springer VS Wiesbaden.

Feather, Norman T. (2012): The Psychological Impact of Unemployment, New York: Springer New York.

Fernandez, Rodrigo; Immervoll, Herwig; Pacifico, Daniele; Thévenot, Céline (2016): Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy, In: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 192, Paris: OECD Publishing.

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)“ Endbericht.

Flick, Uwe (2011): Das episodische Interview. In: G. Oelerich; H-U. Otto (Hrsg.): Empirische Forschung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, S. 273–280.

Fors, Stefan; Almquist, Ylva B.; Brännström, Lars (2019): Coexisting social, economic, and health-related disadvantages in more than 2.4 million Swedes: Combining variable-centred and person-centred approaches. In: Social Indicators Research, 143(1), pp. 115–132.

Galuske, Michael (2005): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim/München: Juventa.

Ganzer, Andreas.; Schmucker, Alexandra; Stegmaier, Jens; Wolter, Stefanie (2022): Betriebs-Historik-Panel 1975-2021, FDZ-Datenreport Nr. 12.

Ganzer, Andreas; Schmidtlein, Lisa; Stegmaier, Jens; Wolter, Stefanie (2020): Betriebs-Historik-Panel 1975-2018, FDZ-Datenreport Nr. 01.

Gellermann, Jan; Fuchs, Philipp; Bennett, Jenny; Bauer, Frank (2024): Weiterbeschäftigung nach dem Ende einer Förderung gemäß Teilhabechancengesetz: Betriebliche Strukturen können den Ausschlag geben. In: IAB-Forum (im Erscheinen).

Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967): The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine.

Goedicke, Anne (2002): Beschäftigungschancen und Betriebszugehörigkeit. Die Folgen betrieblichen Wandels für ostdeutsche Erwerbstätige nach 1989. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Gonon, Anna (2021): Legitime Leiden. Die Rechtfertigung von eingeschränktem Arbeitsvermögen und betrieblichen Reintegrationsmaßnahmen am Beispiel psychisch erkrankter Beschäftigter, In: Sozialer Fortschritt, Jg. 70, H. 3, S. 131–148.

Gottschall, Karin (2010): Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Arbeit, Beschäftigung und Arbeitsmarkt aus der Genderperspektive. In: F. Böhle; G. Voß; G. Wachtler (Hrsg.), Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden: Springer VS, S. 671–698.

Gottschall, Karin; Anton Nivorozhkin; Markus Promberger (2022): Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose – ein Beitrag zum Abbau sozialer Ungleichheiten? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 75, H. 4, S. 286–295.

Gottwald, Markus; Globisch, Claudia; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp (2020): Soziale Teilhabe und geförderte Beschäftigung: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven des Teilhabechancengesetzes. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 69, H. 12, S. 773–795.

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, Jg. 31, H. 6, S. 780–797.

Gundert, Stefanie; Pohlan, Laura (2022): Materielle und soziale Teilhabe: Mit dem Arbeitsplatz kann man mehr verlieren als nur den Job, IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Hamann, Silke; Jahn, Daniel; Wapler, Rüdiger (2019): Langzeitarbeitslosigkeit in Baden-Württemberg: Welche Wege führen rein und welche wieder raus? IAB-Regional Nr. 1.

Heiner, Maja (2012): Handlungskompetenz und Handlungstypen. Überlegungen zu den Grundlagen methodischen Handelns. In: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit – Ein einführendes Handbuch, S. 611–625.

Heiner, Maja (2018): Kompetent handeln in der Sozialen Arbeit, München: Ernst Rheinhardt Verlag

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.

Hiller, Dana V. (1984): Power Dependence and Division of Family Work. Sex Roles, Vol. 10, No. 11/12, pp. 1003–1019.

Hirseland, Andreas; Hacket, Anne; Pfeiffer, Sabine; Wenzel, Ulrich & Promberger, Markus (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen, Jhg. 61, H. 2, S. 70-76. DOI: 10.5771/0342-300X-2008-2-70.

Hirseland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas; Küsters, Ivonne; Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungs-beziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt: Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, IAB-Forschungsbericht Nr. 3.

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.

Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva (2009): Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selectivity analysis. In: Schmollers Jahrbuch, Jg. 129, H. 4, S. 597–636.

Huinink, Johannes; Schröder, Torsten (2019): Sozialstruktur Deutschlands. München: UVK Verlag.

Hülle, Sebastian; Achatz, Juliane; Coban, Mustafa; Friedrich, Martin; Gricevic, Zbignev; Kiesel, Markus; Kleinemeier, Rita; Meß, Andreas; Schels, Brigitte; Trappmann, Mark; Wagemann, Ute; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2022): Panel Lebensqualität und Teilhabe – Feld- und Methodenbericht der Welle 1. (IAB-Forschungsbericht 08/2022), Nürnberg.

Hülle, Sebastian; Bömmel, Nadja; Coban, Mustafa; Fössing, Emma; Friedrich, Martin; Gricevic, Zbignev; Kasrin, Zein; Kleinemeier, Rita; Meß, Andreas; Schiele, Maximilian; Trappmann, Mark; Wagemann, Ute; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2023):

Panel Lebensqualität und Teilhabe – Feld- und Methodenbericht der Welle 2. (IAB-Forschungsbericht, 20/2023), Nürnberg.

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.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation (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.

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. Forschungsbericht Arbeitsmarkt Nr. 413.

Jahoda, Marie (1983): Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Weinheim: Beltz.

Jahoda, Marie (1997): Manifest and latent functions. In: N. Nicholson (Ed.), The Blackwell encyclopedic dictionary of organizational psychology, Oxford. Blackwell, pp. 317–318.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (1975 [1933]): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Klaus, Daniela; Steinbach, Anja (2002): Determinanten innerfamilialer Arbeitsteilung: Eine Betrachtung im Längsschnitt, In: Zeitschrift für Familienforschung, Jhg. 14, H. 1, S. 21–43.

Koen, Jessie; Klehe, Ute-Chrstine; Van Vianen, Annelies. E.M. (2013): Employability among the long-term unemployed: A futile quest or worth the effort? In: Journal of Vocational Behavior, Vol. 82, No. 1, pp. 37–48.

Konle-Seidl, Regina (2011): “Profiling systems for effective labour market integration: Use of profiling for resource allocation, action planning and matching”, Mutual Learning Programme for Public Employment Services, European Commission (DG Employment, Social Affairs and Inclusion).

Kopf, Eva; Cordula, Zabel (2017): Activation programmes for women with a partner in Germany. Challenge or replication of traditional gender roles. In: International journal of social welfare, Vol. 26, No. 3, pp. 239–253.

Kreyenfeld, Michaela; Zinn, Sabine (2021): Coronavirus and care: How the coronavirus crisis affected fathers’ involvement in Germany. In: Demographic Research, Vol. 44, Article 4, pp. 99–124.

Krings, Torben (2023): Die Polarisierung des deutschen Arbeitsmarktes im Spannungsfeld von beruflichem Upgrading und atypischer Beschäftigung. In: AIS-Studien, Jhg. 16, H. 1, S. 41–55.

Kubis, Alexander (2021): IAB-Stellenerhebung 1/2021: Betriebe sind bei Neueinstellungen weiter zurückhaltend. In: IAB-Forum H. 11.05.2021 Nürnberg.

Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim: Beltz Juventa.

Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp (2018): Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose. (IAB-Stellungnahme 12/2018).

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013, IAB-Stellungnahme Nr. 02.

Lange, Joachim; Globisch, Claudia; Ramos Lobato, Philipp [Hg.] (2023): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose: Erfahrungen, Bewertungen, Perspektiven. Sozialer Fortschritt, H.9–10.

Leopold, Thomas; Skopek, Jan; Schulz, Florian (2018): Gender Convergence in Housework Time: A Life Course and Cohort Perspective. In: Sociological Science, Nr. 5, pp. 281–303.

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.

Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russel Sage Foundation.

Lipsky, Michael (2010): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition, New York: Russell Sage Foundation.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK.

Lutz, Burkart; Nickel, Hildegard M.; Schmidt, Rudi; Sorge, Arndt (1996): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Band 1. Opladen: Leske & Budrich.

Müller, Bettina; Bähr, Sebastian; Gundert, Stefanie; Teichler, Nils; Unger, Stefanie; Wenzig, Claudia (2020): PASS Scales and Instruments Manual. FDZ-Methodenreport Nr. 07.

Müller, Kai-Uwe; Samtleben, Claire (2022): Reduktion und partnerschaftliche Aufteilung unbezahlter Sorgearbeit erhöhen Erwerbsbeteiligung von Frauen. In: DIW Wochenbericht, Jhg. 89, H. 9, S. 139–147.

Munoz de Bustillo, Rafael; Fernandez-Macias, Enrique; Anton, Josè; Esteve, Fernando (2009): Indicators of job quality in the European Union, Brüssel: Europäisches Parlament.

Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus (2020). Employment Subsidies for Long-Term Welfare Bene-fits Recipients: Reconciling Programmes Goals with Needs of Diverging Population Groups. IAB-Discussion Paper Nr. 27.

Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus (2022): Verschiedene Gruppen, unterschiedliche Bedarfe: Eine Typologie der Teilnehmer*innen an den neuen Maßnahmen der geförderten Beschäftigung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 71, H. 8, S. 531–551.

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.

Oevermann, Ulrich (1996): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Arno Combe; Werner Helsper (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: Klaus Kraimer (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt a.M., S. 58–153

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, Neuwied: Luchterhand.

Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022a): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, In: IAB-Forum vom 27.10.2022.

Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022b): Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der Jobcenter. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 12, S. 949–955.

Ott, Notburga (1989): Familienbildung und familiale Entscheidungsfindung aus verhandlungstheoretischer Sicht. In: G. Wagner; N. Ott; H-J. Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), Familienbildung und Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, Berlin: Springer, S. 97–116.

Paul, Karsten I.; Batinic, Bernard (2010): The need for work: Jahoda’s manifest and latent functions of employment in a representative sample of the German population, In: Journal of Organizational Behavior, Vol. 31, No. 1, pp. 45–64.

Peukert, Rüdiger (2019): Familienformen im sozialen Wandel. Wiesbaden: Springer VS.

Peters, David; Adam, Taghreed; Alonge, Olakunle; Akua Agyepong, Irene; Tran, Nhan (2014): Implementation research: what it is and how to do it. In: British Journal of Sports Medicine, Vol. 48, pp. 731–736, DOI: http://dx.doi.org/10.1136/bmj.f6753.

Peters, Florian (2019): Der Westen des Ostens. Ostmitteleuropäische Perspektiven auf die postsozialistische Transformation in Ostdeutschland, Archiv-Version des ursprünglich auf dem Portal Zeitgeschichte online am 18.03.2019 erschienenen Beitrags. https://zeitgeschichte-online.de/themen/der-westen-des-ostens.

Pfau-Effinger, Birgit (2023). Theorizing the Role of Culture and Family Policy for Women’s Employment Behavior. In: M. Daly; B. Pfau-Effinger, N. Gilbert, D. J. Besharov (eds.), The Oxford Handbook of Family Policy Over the Life Course, pp. 224–242.

Pongratz, Tamara, Wolff; Joachim (2023): Ein-Euro-Jobs wirken - aber nur unter bestimmten Bedingungen (Serie "Evaluation von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik"). In: IAB-Forum H. 04.10.2023.

Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 40/41, S. 7–15.

Promberger, Markus (2017). Resilience among vulnerable households in Europe: Questions, concept, findings and implications. IAB-Discussion Paper No. 12.

Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp (2016): Zehn Jahre Hartz IV. Eine kritische Würdigung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 325–333.

Raab, Miriam; Promberger, Markus (2023a): Wie gestaltet sich die Erwerbsintegration im Rahmen des Teilhabechancengesetzes? Einschätzungen aus Sicht der Geförderten. In: IAB-Forum vom 11.9.2023. https://www.iab-forum.de/wie-gestaltet-sich-die-erwerbsintegration-im-rahmen-des-teilhabechancengesetzes-einschaetzungen-aus-sicht-der-gefoerderten/

Raab, Miriam; Promberger Markus (2023b): Teilhabechancengesetz: Die Biografien und Lebenssituationen der Geförderten unterscheiden sich. In: IAB-Forum vom 11.9.2023. https://www.iab-forum.de/teilhabechancengesetz-die-biografien-und-lebenssituationen-der-gefoerderten-unterscheiden-sich/

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Ramos Lobato, Philipp; Dietz, Martin (2022): Drei Jahre Teilhabechancengesetz - ein Blick zurück und nach vorn aus Sicht der IAB-Forschung (Serie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum H. 26.07.2022 Nürnberg.

Ramos Lobato, Philipp; Globisch, Claudia; Lange, Joachim (2023): Das Teilhabechancengesetz – Geschichte, Zielsetzung und Ausgestaltung der Förderinstrument. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 72, H. 9-10, S. 673–689.

Ramos Lobato, Philipp; Promberger, Markus; Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten [Hg.] 2016: Krisenerfahrung Hartz IV: Lebenssituationen im Grundsicherungsbezug. WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5

Richter, Aljoscha (2014): Zur subjektiven Lebenszufriedenheit der Deutschen im Kontext von tagesspezifischen und regionalen Einflussfaktoren: Eine empirische Analyse der Validität subjektiver Lebenszufriedenheitserhebungen anhand des Glückstrends 2013, In: SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 726.

Rosenthal, Gabriele (1995): Erlebte und erzählte Lebensgeschichte: Gestalt und Struktur biographischer Selbstbeschreibungen. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Rosenthal, Gabriele (2015): Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung, 5. Aufl., Weinheim: Beltz Juventa.

Roy, Andrew (1951): Some thoughts on the distribution of earnings. In: Oxford Economic Papers, Vol. 3, No. 2, pp. 135–145.

Rubin, Donald (1974): Estimating causal effects to treatments in randomised and nonrandomised studies. In: Journal of Educational Psychology, Vol. 66, No. 5, pp. 688–701.

Sakshaug, Joseph W.; 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 COVID19 Pandemic on Labor Market Surveys at the German Institute for Employment Research. In: Survey Research Methods, Vol. 14, No. 2, pp. 229–233.

Samtleben, Claire (2019). Auch an erwerbsfreien Tagen erledigen Frauen einen Großteil der Hausarbeit und Kinderbetreuung. In: DIW Wochenbericht, Vol. 86, No. 10, pp. 139–144.

Schäper, Clara; Schrenker, Annekatrin; Wrohlich, Katharina (2023): Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an. In: DIW Wochenbericht, Vol. 90, No. 9, pp. 99–105.

Schenker, Nathaniel; Gentleman, Jane F. (2001): On judging the significance of differences by examining the overlap between confidence intervals. In: The American Statistician, Vol. 55, No. 3, pp. 182–186.

Schiele, Maximilian; Tübbicke, Stefan; Wolff, Joachim (2022): Mit dem Teilhabechancengesetz haben sich die Chancen auf eine marktnahe Förderung tendenziell verbessert, In: IAB-Forum vom 26. Juli 2022, https://www.iab-forum.de/mit-dem-teilhabechancengesetz-haben-sich-die-chancen-auf-eine-marktnahe-foerderung-tendenziell-verbessert/, Abrufdatum: 5. September 2023.

Schneider, Hilmar (2023): Aktivierung, Recht auf Arbeit oder bedingungsloses Grundeinkommen? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 72, H. 9–10, S. 773–776.

Schulz, Andreas D. (2010): Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft. Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen im Deutschen Caritasverband. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schütze, Fritz (2016): Biografieforschung und narratives Interview. In: W. Fiedler; H. Krüger (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Prozessanalyse. Grundalgen der qualitativen Sozialforschung, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich, 55–73.

Sen, Amartya (1999): Commodities and Capabilities, Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, 5. Auflage, München: Carl Hanser Verlag.

SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025. Berlin.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019, 2020, 2021, 2022, 2023a, 2023b): Tabellen, Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II (Monatszahlen) - Mai 2019, Mai 2020, Mai 2021, Mai 2022, Mai 2023, September 2023. Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023c): Berichte: Arbeitsmarkt kompakt - Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach §§ 16e und 16i SGB II, Oktober 2023. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Langzeitarbeitslosigkeit/generische-Publikationen/AM-kompakt-Teilhabechancen.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt geöffnet 23.11.2023).

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023d): Tabellen, SGB-II-Hilfequoten (Monats- und Jahreszahlen), Nürnberg, August 2023.

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.

Tübbicke, Stefan (2023a): Teilhabechancengesetz: Das Förderinstrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ erreicht eine wesentlich arbeitsmarktfernere Klientel als der Eingliederungszuschuss, In: IAB-Forum vom 20.09.2023.

Tübbicke, Stefan (2023b): How sensitive are matching estimates of active labor market policy effects to typically unobserved confounders? In: Journal for Labour Market Research, Vol. 57, No. 1, Article 26, https://link.springer.com/article/10.1186/s12651-023-00352-9.

Tübbicke, Stefan; Kasrin, Zein (2023): Tübbicke, Stefan; Kasrin, Zein (2023): Teilhabechancengesetz: Die Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erreicht ihre Zielgruppe am besten, In: IAB-Forum vom 15.03.2023.

Van Berkel, Rik (2017): State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work. In: R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (Hrsg.): Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed, London: Routledge.

vom Berge, Philipp; König, Marion; Seth, Stefan (2013): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975 - 2010. FDZ-Datenreport Nr. 01.

Wanger, Susanne (2016): Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, Jg. 70, H. 1, S. 55–63.

Weber, Enzo (2020): Ein Rettungsschirm für Neueinstellungen. In: Makronom H. 30.03.2020, o. Sz.

Wernet, Andreas (2009): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik. Qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Wiesbaden

Wiesenthal, H. (1999): Die Transformation der DDR. Verfahren und Resultate. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Winkelmann, Liliana; Winkelmann, Rainer (1998): Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data, In: Economica, Vol. 65, No. 257, pp. 1–15.

Witzel, Andreas; Reiter, Herwig (2012): The Problem-centred Interview. Principles and Practice. London: Sage.

Wolff, Joachim; Stephan, Gesine (2013). Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt. In: IZA Journal of Labor Policy, Vol. 2, Article 16.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wie bewerten Sie die Bedeutung der Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für Ihre eigene Arbeit? 17

Abbildung 2: Ziele, die die Jobcenter mit dem Einsatz der Förderinstrumente nach § 16i und § 16e verfolgen 19

Abbildung 3: Bewertung der Finanzierungsaspekte der Instrumente nach 16e und i SGB II 25

Abbildung 4: Einschätzung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) im Kontext des § 16i 29

Abbildung 5: Deutliche Mehrheit der Jobcenter begrüßt die Entfristung von § 16i SGB II im Rahmen des Bürgergeldgesetzes 34

Abbildung 6: Weiterentwicklungsoptionen der Förderung nach § 16i SGB II 35

Abbildung 7: Kontextfaktoren für Umsetzungsvarianten bei § 16i SGB II 37

Abbildung 8: Zugänge und Bestand der Förderinstrumente nach § 16e (EvL) und § 16i (TaAM) SGB II 44

Abbildung 9: Eintritte von Teilnehmenden in § 16e nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen 45

Abbildung 10: Eintritte von Teilnehmenden in § 16i nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen 45

Abbildung 11: Bekanntheit des Teilhabechancengesetzes zur Förderung der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in Betrieben nach Größe 68

Abbildung 12: Berücksichtigung von Bewerbungen arbeitsloser Personen in Betrieben nach Bekanntheit der Teilhabechancengesetzes zur Förderung der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser 70

Abbildung 13: Betriebliche Nutzung der neuen Förderinstrumente des Teilhabechancengesetzes und Zahl der darüber eingestellten Personen 71

Abbildung 14: Verteilung der Geförderten nach Arbeitgebertyp (Anteile in Prozent) 73

Abbildung 15: Wirtschaftszweige - Öffentlicher Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent) 75

Abbildung 16: Wirtschaftszweige - Privatwirtschaftlicher Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent) 76

Abbildung 17: Wirtschaftszweige - Gemeinnütziger Sektor nach Förderart (Anteile in Prozent) 76

Abbildung 18: Teilnahmequoten über die Zeit, in Prozent 79

Abbildung 19: Beschäftigungs- und Leistungsbezugsquote nach 26 Monaten für Personen mit vorzeitigem Förderende, in Prozent 80

Abbildung 20: Anpassung von Leistungs- und Verhaltensanforderungen im Kontext betrieblicher Integration 99

Abbildung 21: Beendigungsgründe für das Coaching (Mehrfachnennungen) 127

Abbildung 22: Betreuungsinhalte von Coaching-Teilnehmenden 129

Abbildung 23: Betreuungswünsche von weiteren Betreuungsinhalten (Interviewzeitpunkt Befragung Welle 2) 131

Abbildung 24: Zufriedenheit der Geförderten mit verschiedenen Aspekten des Coachings (Interviewzeitpunkt Befragung Welle 2) 132

Abbildung 25: Teilnahmeeffekte auf Indikatoren der Soziale Teilhabe nach Welle – EvL 155

Abbildung 26: Teilnahmeeffekte auf Indikatoren der Soziale Teilhabe nach Welle - TaAM 156

Abbildung 27: Teilnahmeeffekte auf Lebenszufriedenheit (Skala von 0 bis 10) 157

Abbildung 28: Teilnahmeeffekte auf Zufriedenheit mit dem Lebensstandard (Skala von 0 bis 10) 158

Abbildung 29: Teilnahmeeffekte auf Zufriedenheit mit der Gesundheit (Skala von 0 bis 10) 159

Abbildung 30: Teilnahmeeffekte auf Materielle Versorgung (PCA-Index, Skala von 0 bis 100) 160
Abbildung 31: Teilnahmeeffekte auf die Sozialen Aktivitäten (PCA-Index, Skala von 0 bis 100) 161
Abbildung 32: Teilnahmeeffekte auf Gesellschaftliche Zugehörigkeit (Skala von 1 bis 10) 161
Abbildung 33: Quantitative Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit für EvL-Geförderte 190
Abbildung 34: Quantitative Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit für TaAM-Geförderte 191
Abbildung 35: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf das Selbstvertrauen für EvL- und TaAM-Geförderte 196
Abbildung 36: Heterogene Teilnahmewirkungen auf die Kontrollüberzeugung von EvL- und TaAM-Geförderte 197
Abbildung 37: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf Leistungsmotivation für EvL- und TaAM-Geförderte 199
Abbildung 38: Heterogene quantitative Teilnahmewirkungen auf soziale Kompetenz für EvL- und TaAM-Geförderte 200
Abbildung 39: Eigener Zeitaufwand und Zeitaufwand der Partner*in für unbezahlte Arbeit im Haushalt sowie Erwerbstätigkeit der Partner*in –Werte ohne Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“ der durch TaAM geförderten Personen) 205
Abbildung 40: Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über die Zeit 217
Abbildung 41: Quote in regulärer Beschäftigung über die Zeit 218
Abbildung 42: Quote im SGB II Leistungsbezug über die Zeit 218
Abbildung 43: Anteil ehemals EvL-Geförderter, die nach 26 Monaten eine reguläre Beschäftigung beim selben Arbeitgeber haben, nach Sektor der geförderten Beschäftigung 220
Abbildung 44: Effekt auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 221
Abbildung 45: Effekte insgesamt auf die Quote in ungeförderter Beschäftigung über die Zeit 223
Abbildung 46: Effekte insgesamt auf die Quote im SGB II Leistungsbezug über die Zeit 224
Abbildung 47: Heterogene Effekte nach Geschlecht und Region auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten 225
Abbildung 48: Heterogene Effekte nach Geschlecht und Region auf die Quote in regulärer Beschäftigung nach 26 Monaten 226
Abbildung 49: Heterogene Effekte nach Region und Geschlecht auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten 226
Abbildung 50: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von EvL-Geförderten auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten 228
Abbildung 51: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von TaAM-Geförderten auf die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten 228
Abbildung 52: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von EvL-Geförderten auf die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten 229
Abbildung 53: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen von TaAM-Geförderten auf die Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 26 Monaten 230
Abbildung 54: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen EvL-Geförderten auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten 231
Abbildung 55: Heterogene Effekte für ausgewählte Gruppen TaAM-Geförderten auf die Quote im SGB II Leistungsbezug nach 26 Monaten 231

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rechtliche Rahmenbedingungen von „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) 11
Tabelle 2: Modulstruktur der Evaluation 12
Tabelle 3: Strategien der Jobcenter bei der Umsetzung von § 16i SGB II 24
Tabelle 4: Zusammenfassung der Ergebnisse der LCA 47
Tabelle 5: Typ A - Ostdeutsche ‚Verlierer*innen’ der Wiedervereinigung 48
Tabelle 6: Typ B - Westdeutsche ‚Verlierer*innen’ des Strukturwandels 50
Tabelle 7: Typ C - Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren 51
Tabelle 8: Typ D - Überwiegend alleinstehende jüngere Männer, Bildungsnachteile und Arbeitsmarktferne 52
Tabelle 9: Typ E - migrationsspezifische Arbeitsmarktrisiken 54
Tabelle 10: Typ F - Frauenspezifische Erwerbs- und Armutsrisiken 56
Tabelle 11: Vergleich der Cluster und Typen von Teilnehmenden 2019 und 2020, § 16e (EvL) 59
Tabelle 12: Vergleich von Clustern und Typen der Teilnehmenden 2019 und 2020, § 16i (TaAM) 59
Tabelle 13: Anteil der jeweiligen Personengruppe in regulärer Beschäftigung nach 14 Monaten unter Vergleichspersonen (in Prozent) 64
Tabelle 14: Altersgruppenverteilung nach Arbeitgebertyp (Anteile in Prozent) 74
Tabelle 15: Formen der Förderbeendigungen nach Förderart und Befragungswellen 82
Tabelle 16: Gründe des Förderendes nach Förderart und Befragungswellen 83
Tabelle 17: Einflussfaktoren auf ein vorzeitiges Förderende 84
Tabelle 18: Mittelwerte der Ergebnisgrößen zur Arbeits- und Beschäftigungsqualität 90
Tabelle 19: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der EvL-Förderung (Welle 1) 92
Tabelle 20: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der TaAM-Förderung (Welle 1) 93
Tabelle 21: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der EvL-Förderung (Welle 2) 95
Tabelle 22: Einflussfaktoren der Arbeits- und Beschäftigungsqualität in der TaAM-Förderung (Welle 2) 97
Tabelle 23: Coaching-Teilnahme von Geförderten nach Förderart – gesamt und für aktuell Geförderte 126
Tabelle 24: Wirkungen von EvL und TaAM auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach institutioneller Zugehörigkeit des Coaches 135
Tabelle 25: Wirkungen von EvL und TaAM auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe differenziert nach empfundenem Vertrauen zum Coach 137
Tabelle 26: Beschreibung der Teildimensionen der sozialen Teilhabe für die Analyse der Teilnahmewirkung auf Basis der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“ 146
Tabelle 27: Fallzahlen der potenziellen Analysestichprobe für die Schätzung der Teilnahmewirkungen auf soziale Teilhabe 149
Tabelle 28: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchten Kontrollgruppen 150
Tabelle 29: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchte EvL-Kontrollgruppe: ausgewählte Subgruppen 152

Tabelle 30: Mittelwerte der Dimensionen sozialer Teilhabe für die gematchte TaAM-Kontrollgruppe: ausgewählte Subgruppen 153
Tabelle 31: Beschreibung der Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für die Analyse der Teilnahmewirkung auf Basis der Panelstudie „Lebensqualität und Teilhabe“ .. 181
Tabelle 32: Fallzahlen der potenziellen Analysestichprobe für die Schätzung der Teilnahmewirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit 184
Tabelle 33: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit – Werte ohne Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“) 185
Tabelle 34: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für ausgewählte Subgruppen – Werte ohne EvL-Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“) 187
Tabelle 35: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit für ausgewählte Subgruppen– Werte ohne TaAM-Teilnahme („gematchte Kontrollgruppe“) 188
Tabelle 36: Teilnahmewirkungen auf Dimensionen der familiären Arbeitsteilung für durch TaAM geförderte Männer und Frauen, nach Haushaltskontext 208
Tabelle 37: Teilnahmewirkungen auf das Wohlbefinden für durch TaAM geförderte Männer und Frauen, nach Haushaltskontext 209
Tabelle 38: Beschäftigungsdynamik in Betrieben während und nach der Förderung 219
Tabelle 39: Beschäftigtenstruktur von Förder- und Nicht-Förderbetrieben 235
Tabelle 40: Mitnahme- und Substitutionseffekte von EvL und TaAM 237
Tabelle 41: Heterogenität von Mitnahme- und Substitutionseffekten nach Sektor 240
Tabelle 42: Deskriptive Statistiken der Betriebe in 2018 243
Tabelle 43: Verdrängungseffekte 244
Tabelle 44: Heterogene Verdrängungseffekte nach Sektor 245
Tabelle 45: Stichproben Mitnahme- und Substitutionseffekte 281
Tabelle 46: Stichproben Verdrängungseffekte 284
Tabelle 47: Dimensionen der Standortauswahl 287
Tabelle 48: Kontrastdimensionen der ausgewählten Betriebe (Fallzahlen) 288
Tabelle 49: Kontrastdimensionen der geförderten Beschäftigten (Fallzahlen) 289
Tabelle 50: Übersicht des Erhebungsprogramms „Lebequalität und Teilhabe“ – Welle 1 und Welle 2 293
Tabelle 51: Panel „Lebensqualität und Teilhabe“ - Geplante und realisierte Nettofälle sowie Zielerreichungsgrad der Wellen 1 und 2 295
Tabelle 52: Feldergebnisraten der Wellen 1 und 2 295
Tabelle 53: Für das Post-Matching verwendete Merkmale 299
Tabelle 54: Deskription der Treatmentgruppe – Analysepopulation Welle 1 für Teilnahmewirkungen auf soziale Teilhabe 301
Tabelle 55: Förderteilnahme und Wirkungen von EvL und TaAM auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt zum ersten Befragungszeitpunkt, differenziert nach Sektor. Beschäftigung und Förderteilnahme auf Basis administrativer Daten, Sektor nach Angaben der befragten Teilnehmenden. Radius calliper matching. 302
Tabelle 56: Deskription der Treatmentgruppe – Analysepopulation Welle 1 und Welle 2 für die Teilnahmewirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit 303
Tabelle 57: Mediationsanalyse zu den Teilnahmewirkungen auf das psychische Wohlbefinden unter Kontrolle des Zeitaufwands für unbezahlte Arbeit für TaAM-Geförderte, nach Geschlecht und Haushaltskontext 304
Tabelle 58: Sample Interviewte Maßnahmeteilnehmende 307

Tabelle 59: Brutto- und Schätzstichprobe 314

Impressum

IAB-Forschungsbericht 4|2024

Veröffentlichungsdatum
21. März 2024

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte
Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments
https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb0424.pdf

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“
https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/

Website
https://www.iab.de

ISSN
2195-2655

DOI
10.48720/IAB.FB.2404

Rückfragen zum Inhalt
Dr. Philipp Ramos Lobato
Telefon: 0911 179-7656
E-Mail: philipp.ramos-lobato@iab.de