



## Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts

# EVALUATION DER FÖRDERINSTRUMENTE FÜR LANGZEITARBEITSLLOSE (§ 16e & § 16i SGB II)

Frank Bauer, Martin Dietz, Sebastian Hülle, Peter Kupka, Markus Promberger,  
Philipp Ramos Lobato, Bastian Stockinger, Mark Trappmann, Joachim Wolff, Cordula Zabel

---

## 1 Einleitung

Mit der Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes wurden zum 1. Januar 2019 – geregelt in den Paragraphen 16e und 16i SGB II – zwei Förderinstrumente eingeführt, die langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen sollen (Deutscher Bundestag 2018). Während das erste Instrument vor allem die Beschäftigungsfähigkeit sowie die Arbeitsmarktchancen der Geförderten erhöhen soll, zielt das zweite Instrument primär auf die Verbesserung der sozialen Teilhabechancen der gefördert Beschäftigten. Jenseits ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen ist beiden Instrumenten gemeinsam, dass sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse bei gemeinnützigen wie privatwirtschaftlichen Arbeitgebern gefördert werden können. Zudem ist in beiden Fällen eine beschäftigungsbegleitende Betreuung der Geförderten („Coaching“) vorgesehen, um einer vorzeitigen Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse vorzubeugen.

Die wissenschaftliche Evaluation der beiden Maßnahmen erfolgt im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II und obliegt damit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Im Fokus der Evaluation stehen drei übergeordnete Fragestellungen:

- Wie setzen die Jobcenter die Maßnahmen um?
- Wie erfolgt ihr betrieblicher Einsatz und welche unbeabsichtigten Nebenfolgen hat dieser?
- Hat die Maßnahmenteilnahme einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit, die Arbeitsmarktchancen sowie die soziale Teilhabe der Geförderten?

Um diese Fragen untersuchen zu können, ist die Evaluation thematisch breit aufgestellt und stützt sich auf eine überwiegend neu zu erhebende bzw. zu erschließende Datenbasis. Konkret sieht das Untersuchungskonzept vier eng verzahnte Forschungsmodule vor, deren inhaltliche Ausrichtung und methodische Umsetzung hier zusammenfassend dargestellt werden. Die Forschungsarbeiten haben zum Jahresbeginn 2019 begonnen und werden im Jahr 2025 abgeschlossen sein. Jeweils zum Jahresende 2020 und 2023 informiert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Begleitforschung des IAB.

## 2 Ziele und Ausgestaltung der Förderung

Die Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II richten sich an langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte mit geringen Arbeitsmarktchancen. Während die in § 16e SGB II geregelte Maßnahme tendenziell arbeitsmarktnähere Personen unter den Langzeitarbeitslosen des SGB II adressiert, zielt das zweite Förderinstrument hingegen auf jenen Kreis von Leistungsberechtigten, die faktisch vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (für einen Überblick vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Ausgestaltung der Förderinstrumente**

	„Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§16e SGB II)	„Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) (n. § 81 SGB II befristet bis 31.12.2024)
Zielgruppe	eLb mit Arbeitslosigkeitsdauer $\geq 2$ Jahre	eLb (ü25), die mind. 6 der letzten sieben Jahre hilfebedürftig waren und kaum erwerbstätig eLb (ü25) mit minderjährigem Kind/schwerbehindert, die die letzten 5 Jahre durchgängig hilfebedürftig waren
Zielsetzung	Integration in ungeforderte Beschäftigung	Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe
Förderung	Degressiver Lohnkostenzuschuss (pauschal 75% im ersten, 50% im zweiten Jahr)	Degressiver Lohnkostenzuschuss (pauschal 100% im 1. & 2. Jahr, ab dem 3. Jahr -10%-Punkte jährlich)
Förderdauer	2 Jahre	bis zu 5 Jahre
Ausgestaltung	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) Alle Arten von Arbeitgebern Vertragsdauer: mind. 2 Jahre / unbefristet Ganzheitliches beschäftigungsbegleitendes Coaching durch Jobcenter oder beauftragten Dritten	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) Alle Arten von Arbeitgebern Förderung von Tarif- oder Mindestlohn Vertragsdauer: bis zu fünf Jahre (einmalige Verlängerung möglich) od. unbefristet Ganzheitliches beschäftigungsbegleitendes Coaching durch Jobcenter oder beauftragten Dritten

Quelle: § 16e und § 16i SGB II, Deutscher Bundestag 2018

Mit den Zielgruppen unterscheiden sich auch die Zielsetzungen, die mit dem Einsatz der beiden Instrumente verfolgt werden. Im Falle von § 16e SGB II steht die Verbesserung der Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – und damit eines der maßgeblichen Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung – im Fokus. Dagegen setzt die Förderung nach § 16i SGB II einen stärker sozialpolitisch motivierten Schwerpunkt, soll sie neben der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderter doch auch und vor allem ihre sozialen Teilhabemöglichkeiten stärken. Mit dieser Ausrichtung schließt das Teilhabechancengesetz eine Lücke im Förderportfolio der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die durch die Abschaffung des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2012 entstanden war. Seither existierte im Regelinstrumentarium des SGB II keine Fördermaßnahme mehr, die eigens zur Erweiterung der sozialen Teilhabemöglichkeiten langzeitarbeitsloser Menschen gedacht war.

Um die genannten Ziele zu erreichen, fördern beide Instrumente sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) in Teil- oder Vollzeit. Hierzu beteiligen sich die Jobcenter für einen gewissen Zeitraum an den anfallenden Lohnkosten. Im Falle von § 16e SGB II beträgt dieser Zeitraum zwei Jahre. Im ersten Jahr erhalten Arbeitgeber, die eine förderfähige Person einstellen, einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 Prozent des Arbeitsentgelts und von 50 Prozent im zweiten Jahr. Demgegenüber beträgt der Förderzeitraum im Falle von § 16i SGB II maximal fünf Jahre. In den ersten beiden Jahren übernehmen die Jobcenter die anfallenden Lohnkosten vollständig, in den drei verbleibenden Folgejahren sinkt die Förderung jährlich um 10 Prozentpunkte.

Die Lohnförderung steht dabei allen Arten von Arbeitgebern offen, demnach können private, öffentliche und gemeinnützige Arbeitgeber die Förderung gleichermaßen in Anspruch nehmen. Entsprechend müssen die geförderten Arbeitsverhältnisse weder „zusätzlich“ noch „im öffentlichen Interesse“ sein.

Flankiert werden die geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Falle beider Instrumente durch eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“, die seitens der Jobcenter oder eines damit beauftragen Trägers erbracht werden kann. Ziel dieses auch als „Coaching“ bezeichneten Ansatzes ist es, zur Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse beizutragen.

## 3 Evaluationskonzept des IAB

Die Begleitforschung zu den Regelinstrumenten nach § 16e und § 16i SGB II untersucht die institutionelle Umsetzung der Instrumente in den Jobcentern, ihren betrieblichen Einsatz sowie ihre Wirkungen auf die Geförderten. Die Untersuchung gliedert sich in vier Module mit je zwei Teilprojekten (Tabelle 2). Die Module greifen teils unmittelbar ineinander oder bauen inhaltlich bzw. methodisch aufeinander auf. Zusammen ermöglichen die einzelnen Untersuchungsbestandteile ein umfassendes Verständnis der beiden Fördermaßnahmen. Nachfolgend werden das Erkenntnisinteresse sowie die methodische Umsetzung der einzelnen Module kurz zusammengefasst.

**Tabelle 2: Modulstruktur der Evaluation**

Modul	Kurztitel	Laufzeit
Modul 1	Implementation der Förderinstrumente	
Modul 1a	Governance und Umsetzungspraxis	2019–2022
Modul 1b	Erwerbsverlaufsmuster der Geförderten	2019–2023
Modul 2	Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente	
Modul 2a	Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte	2019–2024
Modul 2b	Prozesse betrieblicher Integration	2020–2023
Modul 3	Wirkung und Wirkmechanismen I	
Modul 3a	Wirkung auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe	2019–2025
Modul 3b	Biografische Fallstudien	2020–2024
Modul 4	Wirkung und Wirkmechanismen II	
Modul 4a	Selektivität der Zugänge in die Förderung	2019–2021
Modul 4b	Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus	2022–2024
Modul 5	Koordination des Forschungsverbunds	2019–2023

### 3.1 Implementation der Förderinstrumente

#### Governance und Umsetzungspraxis (Modul 1a)

Das Erkenntnisinteresse von Implementationsstudien im Allgemeinen richtet sich darauf, wie bestimmte Programme durch die daran beteiligten Akteure umgesetzt werden, welche Variationen und Differenzen sich in diesem Zuge ergeben, welche Umsetzungselemente die Realisierung der übergeordneten Zielstellung unterstützen und welche Schwierigkeiten auftreten. Bezogen auf die beiden hier im Fokus stehenden arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen wird folglich untersucht, wie diese in der Geschäftspolitik der Jobcenter verankert (*Governance*) und im Zusammenspiel mit anderen Akteuren praktisch umgesetzt werden (*Umsetzungspraxis*).

Entlang dieser beiden analytisch unterscheidbaren Ebenen lässt sich das Erkenntnisinteresse der Studie weiter ausdifferenzieren: So geht die Governanceanalyse vordringlich der Frage nach, wie

sich die Jobcenter die beiden Maßnahmen aneignen, sprich in welcher Weise sie mit der normativen Rahmung der Förderung auf gesetzlicher Ebene und ihrer strukturellen Rahmung durch die Bundesagentur für Arbeit umgehen. Auf der zweiten Analyseebene steht zunächst die organisatorische Umsetzung der Maßnahmen in der Einführungsphase, etwa die Neuorganisation von Teams oder die Akquise einstellungsbereiter Arbeitgeber, im Blickpunkt. Anschließend rücken die Praxismuster und Prozessdynamiken im Regelbetrieb in den Fokus. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang vor allem die Identifikation und Auswahl der Förderkandidatinnen und -kandidaten, deren Verteilung auf die Maßnahmen, die Zusammenarbeit von arbeitnehmerorientierter Arbeitsvermittlung und Arbeitgeber-Service, die organisatorische Anbindung der Jobcoaches, die Betreuung der Geförderten durch das Jobcenter während der Förderphase sowie die Unterstützung bei vorzeitigen Übergängen in ungeforderte Beschäftigung.

Um diese Fragekomplexe analysieren zu können, stützt sich die Implementationsstudie auf drei Erhebungselemente: (1) Hintergrundgespräche mit Entscheidungsträgerinnen und -trägern, (2) Kurz- und Intensivfallstudien in ausgewählten Jobcentern, (3) eine standardisierte Befragung der relevanten Akteure in den Jobcentern. Die *Hintergrundgespräche* dienen vor allem dazu, die Perspektive relevanter Akteure in Politik und Verwaltung auf das Teilhabechancengesetz und die damit geschaffenen Förderinstrumente zu erheben und dadurch die Fragestellung der Untersuchung zu schärfen. Mit Hilfe der *Fallstudien* soll die Governance und die Umsetzungspraxis der beiden Fördermaßnahmen in einer begrenzten Zahl von Jobcentern vertieft erschlossen und zu Umsetzungstypen verdichtet werden. Die abschließend durchgeführte *standardisierte Befragung* greift die Einsichten der Fallstudien auf beiden Erkenntnisebenen bei der Konstruktion des Fragebogens auf und soll die Befunde aus den Fallstudien auf eine breitere empirische Basis stellen.

### Erwerbsverlaufsmuster der Geförderten (Modul 1b)

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

Dazu erfolgt in einem *ersten Schritt* eine Sequenzclusteranalyse der Erwerbsbiografien der eintretenden Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie passender Vergleichspersonen über einen Zeitraum von zehn Jahren. Daraus ergeben sich Längsschnitt- bzw. Biografietypen, welche die eigentliche Analyseeinheit des Moduls bilden. In einem *zweiten Schritt* wird untersucht, welche Durchschnittswerte jeder dieser Typen im Hinblick auf arbeitsmarktrelevante Sozial- und Wirtschaftsdaten hat. Dazu gehören Alter, Geschlecht, Familienstand, Bildung, Wohnortgröße, die lokale Arbeitsmarktlage sowie die SGB-II-Typisierung. Weiterhin werden ggf. kumulierte Leistungsbezugsdauern und Erwerbs- oder Maßnahmezeiten sowie die Teilnahme an Vorläufermaßnahmen

berücksichtigt. In einem *dritten Schritt* wird untersucht, welche durchschnittliche Eintrittswahrscheinlichkeit jeder Typus in die Förderung nach § 16e und § 16i SGB II hat. Für Steuerungsfragen ist bedeutsam, ob es eine oder mehrere charakterisierbare Subpopulationen gibt, die einigermaßen gleichmäßig in beide Maßnahmen einmünden. Schließlich wird in einem *vierten Schritt* analysiert, welche Abgangswahrscheinlichkeit in welche Arbeitsmarktzustände welcher Typus während oder nach Beendigung der Maßnahme hat. Dieser Untersuchungsaufbau wird im Zeitverlauf iterativ wiederholt und durch die später hinzukommenden Einheiten ergänzt. Ziel ist es, die Geförderten mit Blick auf zeitliche, biografische, sozialökonomische, sozialstrukturelle sowie regionale Dimensionen zu typisieren.

## 3.2 Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente

### Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte (Modul 2a)

Neben der beabsichtigten Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, etwa der Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Geförderten, birgt ihr Einsatz stets das Risiko von nicht intendierten Effekten. Im Falle der Lohnförderung von Arbeitgebern gehören zu diesen Nebenwirkungen im Wesentlichen (a) Mitnahme-, (b) Substitutions- und (c) Verdrängungseffekte.

- a. Eine Mitnahme liegt dann vor, wenn Betriebe die Förderung für förderfähige Beschäftigte in Anspruch nehmen, die sie auch ohne Förderung beschäftigen würden.
- b. Von Substitution ist dann die Rede, wenn bereits beschäftigte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eines Betriebes durch geförderte Beschäftigte ersetzt werden. Bei den ersetzten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern kann es sich um ungeforderte Beschäftigte handeln, aber auch um mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geförderte Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer des Betriebs.
- c. Als Verdrängung wird schließlich bezeichnet, dass 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. Ein solches Risiko besteht nicht zuletzt dann, wenn die geförderten Beschäftigungsverhältnisse – wie bei den Instrumenten nach § 16e und § 16i SGB II der Fall – weder „zusätzlich“ noch „im öffentlichen Interesse“ sein müssen.

Angesichts der verschiedenen Risiken, die mit dem Einsatz geförderter Beschäftigung verbunden sind, wird im Rahmen von Modul 2a untersucht, ob und ggf. in welchem Ausmaß die Förderung nach § 16e und § 16i SGB II zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten führt. Hierzu wird die Beschäftigungsentwicklung geförderter und nicht-geförderter Betriebe verglichen.

Die Datengrundlage der Analysen bildet ein administratives Betriebspanel, das in den Jahren 2019 bis 2021 aufgebaut wird. Es handelt sich um eine für diesen Zweck neu erarbeitete Erweiterung des Betriebs-Historik-Panels (BHP) des IAB. Das BHP aggregiert Meldungen zur Sozialversicherung auf Betriebsebene und enthält jährlich eine Beobachtung pro Betrieb zum Stichtag 30. Juni. Unter anderem enthält es Informationen über den Bestand an Beschäftigten, über Zu- und Abgänge von Beschäftigten sowie über die Entgeltstruktur. Zusätzlich werden Angaben zur Beschäftigungsdy-

namik in den Betrieben, zur Anzahl und Struktur geförderter sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in verschiedenen Maßnahmen (insbesondere der nach § 16e und § 16i SGB II) und – soweit möglich – zur Anzahl und Struktur der (gemeldeten) offenen Stellen in den Betrieben ergänzt.

### Prozesse betrieblicher Integration (Modul 2b)

Im Rahmen von Modul 2b wird der betriebliche Integrationsprozess von geförderten Beschäftigten nach § 16e und § 16i SGB II untersucht. Hierbei steht das in beiden Maßnahmen vorgesehene Coaching der Geförderten im Fokus. Es handelt sich dabei um ein Element von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielgruppenprogrammen, das bislang noch bei keinem Regelinstrument des SGB II vorgesehen war. In einigen Modellprojekten auf Bundes- und Landesebene wurde es jedoch bereits erprobt und wissenschaftlich begleitet (vgl. Bauer et al. 2016b, Fertig et al. 2017).

Im Falle der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II, die sich an (besonders) arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richtet, besteht die Aufgabe der Coaches darin, das geförderte Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren und Abbrüchen durch geeignete Interventionen vorzubeugen. Der Stabilisierungsbedarf ist dabei den Charakteristika der Zielgruppe, wie einer erhöhten Irritierbarkeit und Vulnerabilität gegenüber betrieblichen und außerbetrieblichen Anforderungen, geschuldet. Diese Merkmale sind zum einen das Resultat langer Arbeitslosigkeitsphasen und deren vielfältigen negativen Begleiterscheinungen (Entwöhnung von regelmäßiger Arbeit, betrieblichen Sozialstrukturen, hierarchischen Betriebsstrukturen, fehlende Tagesstruktur, Armut, Wohnungsprobleme etc.), zum anderen sind sie (erwerbs-)biographisch bedingt und betreffen die Person sowie die außerbetriebliche Lebensführung. Die hieraus resultierenden Problemlagen sind Gegenstand des Coachings, sie können ausschließlich einzelfallspezifisch erkannt und bearbeitet werden.

Angesichts der Funktion des Coachings sind es vor allem vier Aspekte, die im Fokus der Analyse stehen: (1) die Coaches und das Coaching, (2) die Geförderten, deren Biografie, Lebenswelt und Problemlagen, (3) die Perspektive der Arbeitgeber auf das Coaching, die Geförderten und deren Integrationsprozesse sowie (4) das Passungsverhältnis zwischen betrieblichen Anforderungen und Möglichkeiten der Geförderten samt den damit verbundenen Anpassungsprozessen und dem Beitrag der Coaches hierzu.

Die empirische Basis der Untersuchung bilden Fallstudien in privatwirtschaftlichen wie gemeinnützigen Betrieben in ausgewählten Untersuchungsregionen. Die Auswahl der Regionen findet in enger Abstimmung mit Modul 1a statt. In den einzelnen Regionen wird eine Auswahl von jeweils drei bis vier Betrieben avisiert, was – je nach Anzahl der zu untersuchenden Regionen – zu einer Gesamtzahl von 24 bis 40 Betrieben führt. Ein zentrales Auswahlkriterium ist die institutionelle Anbindung des Coaches (Beschäftigter des örtlichen Jobcenters oder eines beauftragten Trägers). Weitere Kriterien sind etwaige Vorerfahrungen mit geförderter Beschäftigung, Betriebsgröße und Wirtschaftszweig. Pro Betrieb wird mit drei bis fünf Interviews gerechnet, und zwar mit je einem Coach, einem Vertreter des Arbeitgebers und ggf. dem konkreten Praxis-/ Arbeitsanleiter sowie mindestens einem Geförderten. In Betrieben mit mehreren Geförderten bietet es sich an, mehrere der dort beschäftigten Geförderten zu interviewen.

Da das Coaching auf die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie eine langfristige Entwicklung der Geförderten ausgerichtet ist, ergibt sich das analytische Erfordernis einer Längsschnittperspektive. Nur im Zeitverlauf lassen sich die Entwicklung des Coachings-Verhältnisses,

die Etablierung der Geförderten im Betrieb sowie Veränderungen in der außerbetrieblichen Lebensführung der Geförderten beobachten und analysieren. Insofern ist die Untersuchung als qualitatives Panel angelegt, in dessen Rahmen wiederholt alle für die einzelnen Betriebsfallstudien relevanten Akteure interviewt werden (Arbeitgeber, Geförderte und Coaches). Dabei wird ein Abstand von ca. einem Jahr zwischen den einzelnen Interviews als sinnvoll erachtet.

### 3.3 Wirkung und Wirkmechanismen I

#### Wirkung auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe (Modul 3a)

Im Rahmen von Modul 3a wird die Wirkungen der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II auf die Beschäftigungsfähigkeit, die soziale Teilhabe sowie auf weitere subjektive Indikatoren der gefördert Beschäftigten untersucht. In den Blick werden kurzfristige, mittelfristige und auch langfristige Wirkungen genommen, was die Betrachtung der Situation nach Beendigung der geförderten Beschäftigung einschließt. Eine wesentliche Herausforderung dieses Untersuchungsteils besteht darin, für die Konstrukte „Beschäftigungsfähigkeit“ und „soziale Teilhabe“ messbare und aussagekräftige Ergebnisvariablen zu generieren.

Obwohl die Verwirklichung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe immer auch von überindividuellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, wie etwa der Nachfragesituation am Arbeitsmarkt, werden die genannten Konzepte als individuelle Merkmale verstanden und behandelt, die von der Teilnahme an der Maßnahme beeinflusst werden können. Dabei werden vor allem die nachfolgend genannten Aspekte in den Blick genommen:

- *Beschäftigungsfähigkeit*: Gesundheit, Qualifikationen und Kompetenzen, Suchverhalten, Konzessionsbereitschaft, Berufliches Netzwerk, Hindernisse zur Arbeitsaufnahme (vgl. Brussig/Knuth 2009; Tisch 2015);
- *Soziale Teilhabe*: Lebenszufriedenheit, Einbindung in soziale Netzwerke, gesellschaftliche Anerkennung und Vertrauen, materielle Lage und Konsummöglichkeiten (vgl. IAQ et al. 2018; ISG et al. 2011)

Da die Wirkung der Maßnahmenteilnahme auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe von einer Reihe von Kontextfaktoren beeinflusst sein dürfte, berücksichtigten die Analysen nach Möglichkeit den Einfluss des Arbeitgebertyps (wettbewerblich vs. gemeinnützig), der Ausgestaltung der geförderten Arbeitsverhältnisse (Arbeitszeitvolumen und Passung der individuellen Kompetenzen zum Stellenprofil) sowie des beschäftigungsbegleitenden Coachings (institutionelle Anbindung des Coaches, Bewertung des Coachings durch die Geförderten).

Die Datengrundlage von Modul 3a bildet je eine eigenständige standardisierte Panelbefragung einer repräsentativen Stichprobe von Geförderten nach § 16e und § 16i SGB II sowie von zwei Kontrollgruppen von nicht-geförderten Leistungsberechtigten, die aufgrund ähnlicher Charakteristika mit annähernd gleicher Wahrscheinlichkeit hätten gefördert werden können. Konkret ist das folgende empirische Design vorgesehen:

- § 16e SGB II: Die Befragung von Geförderten nach § 16e SGB II wird telefonisch durchgeführt und sieht drei Erhebungswellen (2020, 2021 und 2023) vor. Benötigt werden in der ersten Erhebungswelle netto ca. 2.150 Fälle in der Treatment- und 5.350 Fälle in der Kontrollgruppe.

- § 16i SGB II: Die Befragung von Geförderten nach § 16i SGB II wird ebenfalls telefonisch durchgeführt, sieht aufgrund der längeren Laufzeit der Förderung jedoch vier Erhebungswellen (2020, 2021, 2023 und 2025) vor. Benötigt werden in der ersten Welle netto ca. 2.600 Fälle in der Treatment- und 6.500 Fälle in der Kontrollgruppe.

Auf dieser Datengrundlage können die oben bereits genannten Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Hierzu kommen Matchingmethoden zum Einsatz. Mit diesem Ansatz werden die Ergebnisvariablen von Teilnehmenden mit denen von nicht-teilnehmenden Personen verglichen, die sich von den Teilnehmenden in Bezug auf die Determinanten der Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an der betrachteten Maßnahme möglichst wenig unterscheiden. Neben einer getrennten Auswertung nach Geschlecht und Region (Ost- und Westdeutschland) wird, vorbehaltlich der tatsächlich realisierten Fallzahlen, eine differenzierte Betrachtung der Wirkung beider Maßnahmen in Abhängigkeit von weiteren Merkmalen (etwa dem Arbeitgebertyp) angestrebt.

### Biografische Fallstudien (Modul 3b)

Die standardisierte Erhebung wird ergänzt um eine qualitative Befragung ausgewählter Geförderter der Maßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II. Zentrales Erkenntnisinteresse der qualitativen Erhebung ist es dabei, relevante Faktoren und ‚Mechanismen‘ für die Umsetzung und den Erfolg der beiden Maßnahmen aus den komplexen Handlungsmustern und biografischen Prozessen von Teilnehmenden und geeigneten Vergleichsfällen induktiv zu ermitteln. Im Fokus stehen dabei die Art, der Umfang und die Entwicklung von persönlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ressourcen der geförderten Beschäftigten. Hierzu gehören unter anderem die Gesundheit und psychische Stabilität der Geförderten, ihre Einkünfte, Güter und Wirtschaftspraktiken im Haushalt sowie ihre Familie und Netzwerke. Betrachtet wird dabei zum einen die Entwicklung der Ressourcen (Verlust, Aufbau) in der vorgängigen Erwerbsbiografie und während der geförderten Beschäftigung, gewissermaßen als sich entwickelnde *Teilhabechancen*. Zum anderen wird die biografische Mobilisierung, Umsetzung und Aneignung dieser Ressourcen im Sinne einer verbesserten *Teilhabe Wahrnehmung* beleuchtet (Promberger 2017, Ramos Lobato 2017, S. 122ff).

Um dieses Erkenntnisinteresse einzulösen, stehen die Biografien der geförderten Beschäftigten im Fokus von Erhebung und Analyse. Der zugrundeliegenden theoretischen Perspektive zufolge werden Biografien dabei als Entwicklungs- und Aneignungsprozesse von Ressourcen auf dem Weg zu einer verbesserten Teilhabe verstanden. Ziel der Analyse ist es, eine Typologie der biografischen Entwicklung von Teilhabechancen und -wahrnehmung zu generieren, welche die quantitative Sequenzmustertypologie (Modul 1b) ergänzt. Im Rahmen der Evaluation der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II kommt den biografischen Fallstudien eine für biografische und prozessuale Wirkzusammenhänge sensibilisierende sowie theoriegenerierend-explorative Funktion zu.

Dazu stützt sich Modul 3b auf narrative, lebens- bzw. erwerbsgeschichtliche Interviews. Konkret ist vorgesehen, insgesamt etwa 30 geförderte Beschäftigte (15 pro Maßnahme) einmalig intensiv zu befragen. Die Fallauswahl nutzt – im Sinne eines mixed-methods-Ansatzes – die Ergebnisse der im Rahmen von Modul 1b durchgeführten Sequenzmusteranalyse: Die zu interviewenden Fälle sollen entweder direkt aus den prozessdatenbasierten Verlaufsmustertypen, oder unter Nutzung der entsprechenden Typprofile mittels alternativer Zugangswege ausgewählt werden. Bei der Fallauswahl wird ein stark überhöhtes Ausgangssample im Umfang von 60-100 Fällen aus jedem quanti-

tativen Cluster zusammengestellt. Die betreffenden Fälle sollen möglichst in den Jobcentern gemeldet sein, die im Rahmen der Implementationsstudie (Modul 1a) untersucht werden. In einem telefonischen Erstkontakt (Kurzinterview) werden ungeeignete Fälle (z.B. nicht mehr im Erwerbsalter, nicht im Programm) oder nicht erreichbare Fälle ermittelt und ausgeschlossen, von den verbleibenden Fällen werden nach Kontrastgesichtspunkten 30 ausgewählt und befragt. Neben den Interviews mit den gefördert Beschäftigten werden zu Vergleichszwecken zudem die Biografien von Personen herangezogenen, welche die Maßnahme abgebrochen haben oder ähnliche Merkmale und Charakteristika wie die Gruppe der Geförderten aufweisen, aber nicht gefördert wurden. Für letztere wird auf den vorhandenen, seit 2005 aufgebauten Interviewkorpus des qualitativen Panels „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ (Hirsland/Ramos Lobato 2010) zurückgegriffen.

### 3.4 Wirkung und Wirkmechanismen II

#### Selektivität der Zugänge in die Förderung (Modul 4a)

Ein entscheidender Erfolgsfaktor arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Allgemeinen ist, dass nur die adressierte Zielgruppe gefördert wird. Entsprechend gilt dies auch für die beiden Maßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II, die sich an arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richten. Nur wenn tatsächlich die Leistungsberechtigten gefördert werden, deren Beschäftigungsfähigkeit und/oder Teilhabe am Erwerbsleben bzw. gesellschaftlichen Leben besondere Einschränkungen aufweisen, kann die Förderung diesen Defiziten entgegenwirken.

Im Rahmen von Modul 4a wird daher untersucht, inwieweit die geförderten Personen den Merkmalen der gesetzlich definierten Zielgruppen entsprechen. Um zeitnah Erkenntnisse zur tatsächlichen Zielgruppenorientierung der Förderung zu erhalten, wird ein möglichst früher Untersuchungszeitraum gewählt. Konkret werden Zugänge in die beiden Maßnahmen in den ersten drei bis vier Monaten des Jahres 2019 aus dem Bestand an arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31.12. 2018 untersucht. Die Datenbasis bilden administrative Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) und der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG).

In einem ersten Schritt wird auf deskriptiver Ebene ermittelt, ob Personen, die die gesetzlichen Förderkriterien nicht erfüllen, oder sogar deutlich davon abweichen, dennoch gefördert werden. Um tiefere Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren der Förderung zu erhalten, werden multivariate Probit- bzw. Logit-Modelle geschätzt. Von besonderem Interesse ist der Einfluss des Alters, der Qualifikation, des Haushaltstyps, des Vorliegens einer Schwerbehinderung, der Staatsbürgerschaft sowie von Merkmalen weiter zurückliegender Beschäftigungen. Unterschiede im Einfluss dieser Faktoren auf eine Förderung können anzeigen, inwiefern mit beiden Instrumenten verschiedene Zielgruppen gefördert werden. Zudem lässt sich feststellen, inwiefern anhand des Kriteriums ‚Dauer des Leistungsbezugs‘ tatsächlich Personen für eine Förderung nach § 16i SGB II erreicht werden, die auch durch weitere Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet sind. Weiterführende Analysen sollen aufklären, ob besonders arbeitsmarktferne Personen eher von Arbeitgebern des öffentlichen, gemeinnützigen oder privaten Sektors beschäftigt werden. Zudem wird bei der Analyse der Förderung nach § 16i SGB II zwischen dem Einfluss der Dauer vorhergehender ungeförderter und geförderter Beschäftigung unterschieden. In diesem Zusammenhang werden jene Be-

schäftungsverhältnisse identifiziert, die nach § 16e SGB II in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung oder im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gefördert wurden, um somit der Sonderregelung nach § 16i Abs. 10 SGB II Rechnung tragen.

### Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus (Modul 4b)

Neben der Selektivität der Förderung wird im Rahmen der Evaluation der beiden Instrumente weiterhin ihre kurz- bis mittelfristige Wirkung (bis zu zwei Jahre nach Förderbeginn) auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden identifiziert. Besondere Aufmerksamkeit richtet sich dabei auf die Erfolgsvariablen ‚reguläre (ungeförderte, sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung‘ und ‚Bezug von SGB-II-Leistungen‘.

Um die Wirkung der beiden Maßnahmen auf diese Aspekte zu identifizieren, werden administrative Personendaten mit ökonometrischen Methoden ausgewertet. Die Datenbasis bildet eine Zugangsstichprobe von geförderten Personen, die um eine Vergleichsgruppe ähnlicher, aber nicht geförderter Personen ergänzt wird. Da die Umsetzung neuer Instrumente in der Anfangszeit erfahrungsgemäß mit einigen Startschwierigkeiten verbunden sein kann, werden erst Zugänge in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 berücksichtigt. Entsprechend besteht die Vergleichsgruppe aus förderfähigen Leistungsberechtigten, die im selben Zeitraum nicht in die Maßnahme eingetreten sind.

Die Analysen werden in den Jahren 2022 bis 2024 durchgeführt. Im Abschlussbericht der Evaluation (Dezember 2023) können damit wirkungsanalytische Befunde lediglich für den Zeitraum von zwei Jahren nach Förderbeginn dargestellt werden. Zusätzlich ist für das Jahr 2024 eine Analyse der längerfristigen Wirkung der Förderung nach § 16e SGB II vorgesehen. Diese umfasst dann einen Zeitraum von drei Jahren nach dem Beginn der Förderung und damit von bis zu einem Jahr nach ihrem Ende. Eine solche Ausweitung des betrachteten Zeitraums ist von großer Bedeutung, da Erkenntnisse über einen eventuellen Erfolg der Förderung nach § 16e SGB II im ersten Jahr nach Teilnahme einen wichtigen Hinweis dafür liefern würde, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten durch das Instrument verbessert worden wäre.

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten: Zunächst werden die geförderten Beschäftigten sowie die geförderten Betriebe charakterisiert (deskriptive Analyse). Hierbei wird auch dargestellt, in welchem Umfang es zu Betriebswechslern während der Förderung sowie zu Abbrüchen der Förderung kommt. Anschließend wird mit Hilfe des Verfahrens des Propensity Score Matchings eine Kontrollgruppe aus nicht geförderten Leistungsberechtigten gebildet und ihr Arbeitsmarkterfolg mit dem der Geförderten verglichen (Wirkungsanalyse). Dabei identifizierte Unterschiede lassen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit als Effekt der Maßnahmenteilnahme interpretieren. Die Wirkungsanalyse soll in Abhängigkeit von den realisierten Fallzahlen auch Aussagen für Teilgruppen unter den Geförderten ermöglichen, z.B. über Männer und Frauen. Sofern möglich, soll zudem der Einfluss des Coachings auf den Arbeitsmarkterfolg der Geförderten betrachtet werden. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass im Rahmen des Abschlussberichtes Ende 2023 zur Wirkung der Förderung nach § 16i SGB II nur bedingt belastbare Aussagen getroffen werden können. Hintergrund ist, dass zu diesem Zeitpunkt viele Fälle der Stichprobe noch gefördert beschäftigt sein dürften.

## 4 Literatur

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016b): "Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" in NRW: Teilnehmersauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. (IAB-Kurzbericht 10/2016), Nürnberg.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009). Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, H. 6, S. 287-294.

Deutscher Bundestag (2018): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (BT-Dr. 19/5588).

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“ Endbericht. Köln; Stuttgart.

Hirsland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2010). Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. (IAB-Forschungsbericht 03/2010). Nürnberg.

IAQ, ZEW, zoom, SOKO (2018). Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Zb1-04812-2/31). Zweiter Zwischenbericht. BMAS Forschungsbericht 504.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dritter Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 511. Berlin.

Promberger, Markus (2017). Resilience among vulnerable households in Europe: Questions, concept, findings and implications (No. 12/2017). IAB-Discussion Paper.

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Tisch, Anita (2015). The employability of older job-seekers: Evidence from Germany. The Journal of the Economics of Ageing, 6, 102-112.

## 5 Das Projektteam

Nachfolgend werden die an der Evaluation beteiligten Mitarbeiter/-innen des IAB genannt (Stand: Mai 2019). Mit dem Kürzel „PL“ sind die Projektleiter/-innen der einzelnen Module gekennzeichnet.

### Koordination des Projektverbunds

Dr. Martin Dietz, Stabsstelle Forschungscoordination

Dr. Philipp Ramos Lobato, Stabsstelle Forschungscoordination

### Modul 1a: Governance und Umsetzungspraxis

Dr. Claudia Globisch, Stabsstelle Forschungscoordination

Dr. Markus Gottwald, Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

Dr. Peter Kupka (PL), Stabsstelle Forschungscoordination

Prof. Dr. Markus Promberger, Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

Dr. Philipp Ramos Lobato, Stabsstelle Forschungscoordination

### Modul 1b: Erwerbsverlaufsmuster der Geförderten

Dr. Anton Nivorozhkin, Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

Prof. Dr. Markus Promberger (PL), Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

### Modul 2a: Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte

Silvina Copestake, Geschäftsbereich „Daten- und IT-Management“

Alexandra Schmucker (PL), Geschäftsbereich „Daten- und IT-Management“

Dr. Bastian Stockinger (PL), Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

### Modul 2b: Prozesse betrieblicher Integration

Dr. Frank Bauer (PL), Regionales Forschungsnetz, Regionaleinheit NRW

Dr. Jan Gellermann, Regionales Forschungsnetz, Regionaleinheit NRW

### Modul 3a: Wirkung auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe

Dr. Mustafa Coban, Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“

Martin Friedrich, Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“

Sebastian Hülle (PL), Kompetenzzentrum Empirische Methoden

Markus Kiesel, Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

Prof. Dr. Mark Trappmann (PL), Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“

Dr. Claudia Wenzig, Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“

PD Dr. Joachim Wolff (PL), Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

Dr. Cordula Zabel, Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

Stefan Zins, Kompetenzzentrum Empirische Methoden

### Modul 3b: Biografische Fallstudien

Prof. Dr. Markus Promberger (PL), Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

Miriam Raab, Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

### Modul 4a: Selektivität der Zugänge in die Förderung

PD Dr. Joachim Wolff, Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

Dr. Cordula Zabel (PL), Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

### Modul 4b: Wirkung auf Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus

Dr. Bastian Stockinger (PL), Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

PD Dr. Joachim Wolff, Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“

# Impressum

## Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts. Evaluation der Regelinstrumente für Langzeitarbeitslose (§ 16e und § 16i SGB II)

### Autoren

- Frank Bauer
- Martin Dietz
- Sebastian Hülle
- Peter Kupka
- Markus Promberger
- Philipp Ramos Lobato
- Bastian Stockinger
- Mark Trappmann
- Joachim Wolff
- Cordula Zabel

### Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Straße 104  
90478 Nürnberg

### Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### Website

[www.iab.de](http://www.iab.de)

---

### Rückfragen zum Inhalt

Dr. Martin Dietz (Telefon: 0911-179-3123, E-Mail: [Martin.Dietz@iab.de](mailto:Martin.Dietz@iab.de))

Dr. Philipp Ramos Lobato (Telefon: 0911 179-7656, E-Mail: [philipp.ramos-lobato@iab.de](mailto:philipp.ramos-lobato@iab.de))