



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.
an der Universität Tübingen

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“

Endbericht

vorgelegt von

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen

und

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
www.iaw.edu

Dr. Tobias Brändle
Lukas Fervers
Andrea Kirchmann (Projektleitung IAW)
Regina Weber
Professor Dr. Bernhard Boockmann (Wissenschaftliche Direktor)

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH
Weinsbergstr. 190, 50825 Köln
Gorgasring 2, 13599 Berlin
www.isg-institut.de

Dr. Helmut Apel
Dennis Egenolf
Dr. Michael Fertig (Verantwortlicher Geschäftsführer)
Dr. Martin Rosemann
Hans Verbeek (Projektkoordination)
Marian Weimann

Unter Mitarbeit von: Felicitas Schikora (IAW), Lena Ilg (IAW), Antonia Kremheller (IAW), Philipp Ständer (ISG), Moritz Voelkerling (ISG) und Rebecca Zimmering (ISG)

Tübingen/Köln/Berlin, den 25. November 2015

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
2 Das Forschungsprojekt	3
2.1 Das Evaluationskonzept	3
2.2 Überblick über die verwendeten Datenquellen und Erhebungsmethoden	8
2.3 Rückblick auf die bisherigen Zwischenberichte	15
3 Die Aktivierungsphase	18
3.1 Einleitung	18
3.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase	20
3.3 Daten und Methodische Vorgehensweise	29
3.4 Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase	39
3.5 Ergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase	53
3.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	70
4 Die Beschäftigungsphase	73
4.1 Einleitung	73
4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase	74
4.3 Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase	89
4.4 Wirkung der Beschäftigungsphase	100
4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	111
5 Wirkung der Beschäftigungsphase auf Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Teilhabe	114
5.1 Einleitung	114
5.2 Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe	114
5.3 Datengrundlage und methodische Vorgehensweise	115
5.4 Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit	117
5.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	125
6 Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts „Bürgerarbeit“	127
6.1 Konzeption der Berechnung der Wirtschaftlichkeit	127
6.2 Berechnungsschritte der einzelnen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsanalyse	131
6.3 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalysen	135
6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	140
7 Gleichstellungspolitische Aspekte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“	141
7.1 Analyse der Strukturen und Rahmenbedingungen	141
7.2 Deskription geschlechterrelevanter Unterschiede	143
7.3 Geschlechterspezifische Ergebnisse der Wirkungsanalyse	148

7.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	149
8	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	151
8.1	Zentrale Ergebnisse der Evaluation	151
8.2	Handlungsempfehlungen.....	152
Literatur	156

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Aufbau des Forschungsprojekts	4
Abbildung 2.2:	Überblick über die Befragungen	12
Abbildung 3.1:	Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt	31
Abbildung 3.2:	Unterschiedliche Ergebnisvariablen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt	33
Abbildung 3.3:	Weitere Erwerbszustände Ende des Leistungsbezugs und Tagesentgelte	34
Abbildung 3.4:	Fallzahlen im Propensity Score Matching	55
Abbildung 3.5:	Verteilung der Propensity Scores nach 180 Tagen	56
Abbildung 3.6:	Standardisierte Differenz der Kontrollvariablen vor und nach dem Matching, 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase	57
Abbildung 3.7:	Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf (ungeförderte) Integration in den ersten Arbeitsmarkt.....	58
Abbildung 3.8:	Treatment Effekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf Leistungsbezug und Tagesentgelte in Integration	60
Abbildung 3.9:	Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Geschlecht	61
Abbildung 3.10:	Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Altersgruppe	62
Abbildung 3.11:	Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Zielgebieten	63
Abbildung 3.12:	Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Strategietypen.....	64
Abbildung 3.13:	Treatmenteffekte für alternative Matching-Algorithmen	66
Abbildung 3.14:	Vergleich von Instrumentenvariablenschätzung und Matching	67
Abbildung 3.15:	Vergleich von Jobcentern mit und Jobcentern ohne die Möglichkeit freiwilliger Teilnahme.....	68
Abbildung 3.16:	Pseudo-Test auf Verletzung der CIA	68
Abbildung 3.17:	Schätzergebnisse für die Messung von Substitutionseffekten.....	69
Abbildung 4.1:	Varianten der Durchführung des Coaching während der Beschäftigungsphase.....	81
Abbildung 4.2:	Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen	103

Abbildung 4.3:	Anzahl der Beobachtungen.....	104
Abbildung 4.4:	Deskriptiver Verlauf der Teilnahme an der Beschäftigungsphase	105
Abbildung 4.5:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt.....	106
Abbildung 4.6:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf weitere Ergebnisvariablen	107
Abbildung 4.7:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration nach Dauer.....	108
Abbildung 4.8:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt, für Personen mit Einjahresverträgen.....	109
Abbildung 4.9:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt in Abhängigkeit vom begleitenden Coaching.....	110
Abbildung 4.10:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat für Männer und Frauen	110
Abbildung 4.11:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat nach ESF-Zielgebiet	111
Abbildung 4.12:	Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat nach Altersgruppe.....	111
Abbildung 5.1:	Entwicklung des Suchverhaltens bei den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase	118
Abbildung 5.2:	Suchstrategien der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit	119
Abbildung 5.3:	Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit bei der Arbeitsuche	120
Abbildung 5.4:	Effekte der Beschäftigungsphase auf kognitive Fähigkeiten	120
Abbildung 5.5:	Effekte der Beschäftigungsphase auf soziale Problemlagen und soziales Umfeld.....	122
Abbildung 5.6:	Effekte der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit auf soziale Kompetenzen	123
Abbildung 5.7:	Effekte der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit auf Merkmale der sozialen Teilhabe	124
Abbildung 7.1:	Frauenanteil in der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase sowie unter den eLb im SGB II in den Jobcentern mit einer Beteiligung am Modellprojekt „Bürgerarbeit“	144

Abbildung 7.2: Berücksichtigte Aspekte bei der Umsetzung der Beschäftigungsphase durch die Jobcenter	145
Abbildung 7.3: Geschlechterverteilung in den Tätigkeitsbereichen	146
Abbildung 7.4: Unterstützung der Bewerbungsbemühungen	147
Abbildung 7.5: Teilnehmende der Beschäftigungsphase mit Problemen im privaten Umfeld oder persönlichen Problemen	148

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Überblick über die Befragungsinhalte.....	13
Tabelle 2.2:	Feldverlauf der Teilnehmendenbefragung	13
Tabelle 2.3:	Feldphase der standardisierten E-Mail-Befragung der Jobcenter	15
Tabelle 2.4:	Feldphase der Trägerbefragung.....	15
Tabelle 3.1:	Faktorladungen und Verteilung der Jobcenter und befragten Teilnehmenden auf die fünf Cluster	27
Tabelle 3.2:	Vergleich der Teilnehmenden der Aktivierungsphase mit Nicht-Teilnehmenden	40
Tabelle 3.3:	Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Geschlecht	44
Tabelle 3.4:	Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Zielgebiet	46
Tabelle 3.5:	Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Migrationshintergrund.....	48
Tabelle 3.6:	Beschreibung der Informationen aus der Teilnehmendenbefragung	50
Tabelle 3.7	Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Geschlecht	50
Tabelle 3.8	Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Zielgebiet	51
Tabelle 3.9	Teilnehmende der Aktivierungsphase nach Migrationshintergrund	51
Tabelle 4.1:	Budgetlinie zum 6. Mai 2015 – Angaben in Euro	84
Tabelle 4.2:	Mittelbindungen zum 6. Mai 2015	85
Tabelle 4.3:	Geplante Ausgaben, die voraussichtlich im Jahr 2015 in Zahlungsanträge an die Europäische Kommission einfließen werden	85
Tabelle 4.4:	Ausgaben (absolut und anteilig) nach Bundesländern – Angaben in Euro	86
Tabelle 4.5:	Ausgaben nach Jahren und Bundesländern – Angaben in Euro	87
Tabelle 4.6:	Ausgezahlte Beträge nach Bearbeitungsstand (Stand 6. Mai 2015) – Angaben in Tausend Euro	88
Tabelle 4.7:	Fallzahlen in den verwendeten Datensätzen	90
Tabelle 4.8:	Vergleich der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Aktivierten und Arbeitssuchenden sowie Aktivierten und Integrierten.....	91

Tabelle 4.9:	Vergleich der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Aktivierten und Arbeitssuchenden sowie Aktivierten und Integrierten (Teilnehmendenbefragung)	92
Tabelle 4.10:	Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Geschlecht	94
Tabelle 4.11:	Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Migrationshintergrund.....	96
Tabelle 4.12:	Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Zielgebiet.....	98
Tabelle 4.13:	Teilnahmewahrscheinlichkeit der Beschäftigungsphase (Teilnehmende der Beschäftigungsphase vs. arbeitssuchende Teilnehmende der Aktivierungsphase)	99
Tabelle 6.1:	Kofinanzierung der Bundesländer	130
Tabelle 6.2:	Schematische Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Bürgerarbeit.....	130
Tabelle 6.3:	Verteilung der Bedarfsgemeinschaftstypen unter den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase	132
Tabelle 6.4:	Berechnung der Durchschnittskosten der Maßnahmen im Jahr 2010	134
Tabelle 6.5:	Berechnung der Durchschnittskosten der Maßnahmen im Jahr 2013	134
Tabelle 6.6:	Berechnung der Maßnahmenkosten der Aktivierungsphase.....	136
Tabelle 6.7:	Effizienzanalyse der Aktivierungsphase	137
Tabelle 6.8:	Effizienzanalyse der Beschäftigungsphase	139
Tabelle 6.9:	Zusammenfassung der Effizienzanalyse	139
Tabelle 7.1:	Art der allgemeinen Qualifizierungsangebote.....	146
Tabelle 7.2:	Themen beim Coaching während der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit.....	147

Abkürzungsverzeichnis

ADELE	Anwendung Des Elektronischen Lenkungsprogramms des ESF
AGH MAE	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante
BA	Bundesagentur für Arbeit
BCA	Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BeH	Beschäftigtenhistorik
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BVA	Bundesverwaltungsamt
CATI	Computer-Assisted-Telephone-Interview
CIA	Conditional Independence Assumption (Bedingte Unabhängigkeitsannahme)
DORA	IT-Verfahren Datenbasis Operative Auswertungen
DvD	Differenz-von-Differenzen
EGT	Eingliederungstitel
eLb	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
gE	Gemeinsame Einrichtung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualitätsforschung
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
IV-Verfahren	Instrumentenvariablen-Verfahren
LATE	Local Average Treatment Effect (lokaler Programmeffekt)
OP	Operationelles Programm
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SGB II	Zweites Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Sozialgesetzbuch
SOKO-Institut	Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH
SUTVA	Stable Unit Treatment Value Assumption (Annahme Stabiler Einheitseffekte)
VerBis	Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware
zKT	Zugelassene kommunale Träger

1 Einleitung

Mit dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“ wollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Beschluss des Koalitionsvertrages¹ realisiert und einen neuen Lösungsansatz erproben, indem ein möglichst hoher Anteil von arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) durch intensive und konsequente Aktivierung dabei unterstützt wurde, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Anschließend sollten jene eLb, bei denen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht stattgefunden hat, in eine öffentlich geförderte Beschäftigung vermittelt werden. Grundsätzlich basiert die Idee der Bürgerarbeit auf dem Magdeburger Modell, das die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Kooperation mit der Landesregierung Sachsen-Anhalt entwickelt hat. 2006 wurde das Magdeburger Modell als Pilotprojekt in der Lebenshilfe-Werk gGmbH in Magdeburg erprobt. Anschließend wurde es erstmalig als Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg mit einer intensiveren Aktivierungsphase umgesetzt.²

Das Konzept des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ bestand aus zwei Phasen. Die erste Phase, die Aktivierungsphase, die in allen teilnehmenden Jobcentern mindestens sechs Monate dauern musste, beinhaltete eine intensive Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung. Das Ziel dieser Phase war es, die Teilnehmenden bereits während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn eine Integration nicht realisiert werden konnte, bestand für einen Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase die Möglichkeit an der zweiten Phase, der Beschäftigungsphase, teilzunehmen. Diese zweite Phase konnte bis zu 36 Monate dauern und umfasste eine öffentlich geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende sozialversicherungspflichtige³ Beschäftigung im Umfang von 20 oder 30 Wochenstunden. Während der Beschäftigungsphase war für die geförderten Personen zusätzlich ein beschäftigungsbegleitendes Coaching vorgesehen. Dieses hatte zum Ziel auch in dieser Phase möglichst viele Übergänge in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erreichen.

Während für die Aktivierungsphase und für das beschäftigungsbegleitende Coaching in der Beschäftigungsphase keine zusätzlichen finanziellen Mittel durch den Bund bereitgestellt wurden, erfolgte die Förderung der Beschäftigungsverhältnisse für zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten in der Beschäftigungsphase mit Bundesmitteln (SGB II-Eingliederungsbudget) und ESF-Mitteln des Bundes. Die Förderung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe eines Festbetrages von 1.080 Euro monatlich zum Arbeitsentgelt und zum Sozialversicherungsaufwand bei 30 Wochenstunden (alternativ: 720 Euro bei 20 Wochenstunden) und konnte maximal für drei Jahre erfolgen. Das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ startete am 15. Juli 2010 mit der Aktivierungsphase. Ein Übergang in die Beschäftigungsphase war ab dem 15. Januar 2011 möglich. Das Modellprojekt endete am 31. Dezember 2014 und es nahmen insgesamt 197 Jobcenter teil.

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen e.V. (IAW) und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) wurden vom BMAS mit der Evaluation des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ beauftragt. Der Evaluation liegt ein qualitativ und ökonomisch-quantitativ ausgerichtetes Forschungsdesign zugrunde. Sie wurde im Zeitraum Dezember 2010 bis Juni 2015 durchgeführt.

¹ Siehe hierzu CDU, CSU und FDP (2009), S. 81.

² Weitere Informationen zum Magdeburger Modell siehe BA (2008) und BA (2009).

³ Die Sozialversicherungspflicht im Rahmen der Beschäftigungsphase schloss explizit die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus (BMAS 2010). Dadurch wurde verhindert, dass Teilnehmende der Beschäftigungsphase Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erwerben.

Die Zwischenergebnisse der Evaluation wurden bereits in drei Zwischenberichten und einem Sachstandsbericht ausführlich dargestellt. Dieser Endbericht fasst nun in einer Gesamtschau die zentralen Ergebnisse der Evaluation zusammen. Weiterhin beinhaltet dieser Bericht die abschließenden Ergebnisse der Wirkungsanalysen und stellt erstmals Ergebnisse zur Beschäftigungsfähigkeit, der sozialen Teilhabe sowie zur Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ dar.

Abschnitt 2 stellt das Forschungsprojekt, insbesondere das Evaluationskonzept, die verwendeten Daten und den Inhalt der bisherigen Zwischenberichte vor. Anschließend werden im Abschnitt 3 die Ausgestaltung und Umsetzung, die Teilnehmendenstruktur sowie die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Aktivierungsphase vorgestellt. Analog werden im Abschnitt 4 die Ergebnisse der Beschäftigungsphase dargestellt. Die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe sind Bestandteil von Abschnitt 5, während die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalysen im Abschnitt 6 beschrieben werden. Im Abschnitt 7 wird auf gleichstellungspolitische Aspekte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ eingegangen. Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse der Evaluation im Abschnitt 8 zusammengefasst und Handlungsempfehlungen für die Umsetzung vergleichbarer Programme herausgearbeitet.

2 Das Forschungsprojekt

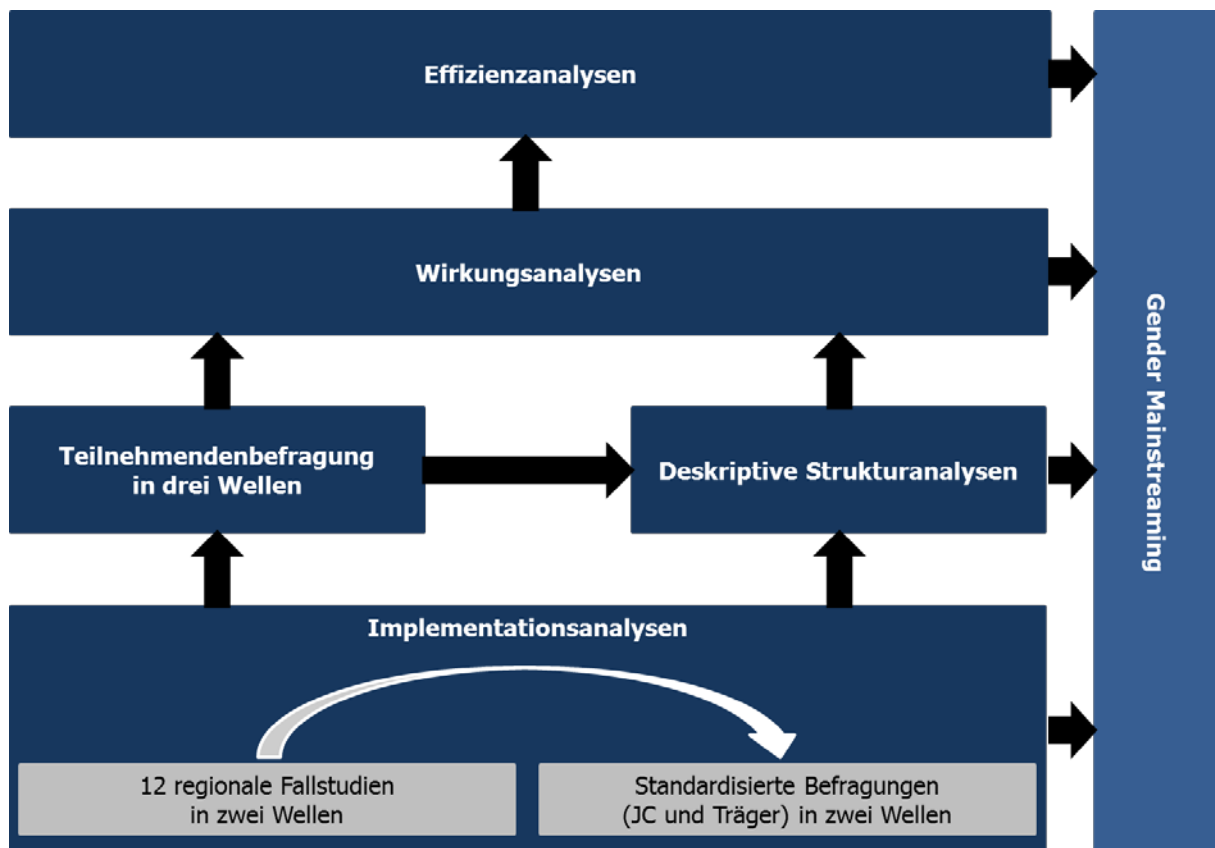
2.1 Das Evaluationskonzept

Die Konzeption des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ mit den beiden aufeinander aufbauenden Phasen Aktivierung und Beschäftigung implizierte, dass die Evaluation neben der Beschäftigungsphase sowohl den Prozesscharakter des gesamten Modellprojekts als auch den Erfolg der Aktivierungsphase berücksichtigen musste. Hierbei ist zu beachten, dass es zwei unterschiedliche Selektionsprozesse gab: In einem ersten Prozess wurden die Teilnehmenden für die Aktivierungsphase ausgewählt. Da nicht alle Teilnehmenden der Aktivierungsphase entweder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten oder alternativ eine Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase angeboten bekommen konnten, fand ein zweiter Selektionsprozess unter den nicht integrierten aktivierten Personen in die Beschäftigungsphase statt.

Diese Struktur des Modellprojekts wurde bei sämtlichen Arbeitsschritten bereits in der Evaluationskonzeption mitgedacht und bei sämtlichen Untersuchungsschritten berücksichtigt. Die einzelnen Untersuchungsschritte sind in Abbildung 2.1 grafisch dargestellt. Grundlage der Evaluation waren die Implementationsanalysen. Im Rahmen dieser wurden die Konzeption und Umsetzung des Modellprojekts eingehend untersucht, was eine Analyse der unterschiedlichen Aktivierungs- und Betreuungskonzepte der einzelnen Jobcenter einschloss. Kernelemente der Implementationsanalyse waren zwölf regionale Fallstudien sowie standardisierte Befragungen der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter, der Beschäftigungsträger und der Teilnehmenden. Da die Teilnehmendenbefragung sehr umfangreich war und über die Zwecke der Implementationsanalyse hinausging, stellte sie im Untersuchungskonzept einen separaten Arbeitsschritt dar. Die Teilnehmendenbefragung und die Implementationsanalyse wiederum bildeten die Grundlage für die deskriptiven Strukturanalysen, die neben einer Analyse der Teilnehmendenstruktur auch Auswertungen zur Umsetzung und zum Programmverlauf beinhalteten. Aufbauend auf der Teilnehmendenbefragung sowie der deskriptiven Strukturanalysen sowie implizit auch der Implementationsanalysen wurden Wirkungsanalysen separat für die beiden Phasen des Modellprojekts, der Aktivierungs- und der Beschäftigungsphase, durchgeführt. Für die Beschäftigungsphase wurden zudem Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe gemacht. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen gingen direkt in die Wirtschaftlichkeitsanalysen ein, in der die direkten und indirekten Kosten des Modellprojekts den Einsparungen und Einnahmen durch zusätzliche Integrationen gegenübergestellt wurden. Bei allen Arbeitsschritten wurde das ESF-Querschnittsziel Gender Mainstreaming berücksichtigt.

Im Folgenden werden die vier im Evaluationsauftrag angerissenen Untersuchungsschritte, nämlich Implementationsanalysen, deskriptive Strukturanalysen der Teilnehmenden, Wirkungsanalysen und Effizienzanalysen, detaillierter ausgeführt. Ergänzend werden das Konzept der standardisierten Befragung der Teilnehmenden und das Konzept zur Untersuchung des Querschnittsziels Gender Mainstreaming dargestellt.

Abbildung 2.1: Aufbau des Forschungsprojekts



Quelle: Eigene Darstellung.

Implementationsanalysen

Ziel der Implementationsanalysen war eine detaillierte Erfassung der unterschiedlichen in den teilnehmenden Jobcentern existierenden Aktivierungs- und Betreuungskonzepte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ und deren Umsetzung in die Praxis. Hierfür wurde als Untersuchungsansatz eine Kombination aus qualitativ-explorativen und quantitativ-flächendeckenden Erhebungsmethoden gewählt. Das heißt, es wurden qualitative Fallstudien mit Hilfe leitfadengestützter Experteninterviews als auch quantitative Erhebungsmethoden, wie standardisierte Befragungen, durchgeführt. Ein solches Vorgehen gewährleistet eine optimale Nutzung der Erkenntnisse aus den Implementationsanalysen, da auf diese Weise die qualitativ-explorativen Erkenntnisse aus den Fallstudien über die standardisierten Erhebungen quantifiziert und somit eng mit der Wirkungsanalyse verknüpft werden konnten.

Für das Forschungsprojekt bedeutete dies konkret, dass die im Rahmen der zwölf durchgeführten regionalen Fallstudien identifizierte Umsetzungsvielfalt des Modellprojekts als Grundlage für die standardisierten flächendeckenden E-Mail-Befragungen der Jobcenter genutzt wurden. Die Operationalisierung der verschiedenen Umsetzungsvarianten wurde im Rahmen der Wirkungsanalysen genutzt, um Unterschiede zwischen den einzelnen Umsetzungsvarianten zu identifizieren.

Für die Umsetzung der Implementationsanalysen wurde ein stufenweises Vorgehen gewählt:

- (1) Sichtung der Konzepte der Jobcenter für die Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“⁴
- (2) Erste Welle der zwölf regionalen Fallstudien von April bis Juli 2011

⁴ Im Rahmen des Interessensbekundungsverfahrens vom 19. April 2010 hatte das BMAS interessierte Jobcenter dazu aufgerufen ein Konzept für die Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ einzureichen.

- (3) Erste Welle der flächendeckenden standardisierten E-Mail-Befragungen in teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern (Herbst 2011)
- (4) Zweite Welle der zwölf regionalen Fallstudien Mitte 2012
- (5) Zweite Welle der flächendeckenden standardisierten E-Mail-Befragung in den teilnehmenden Jobcentern (Frühjahr 2013)

Die Auswahl der Fallstudienregionen sollte allein auf Charakteristika der Jobcenter beruhen. Um eine möglichst hohe Variation zu erzielen, erfolgte die Auswahl daher anhand einer Matrix mit den folgenden Charakteristika: (1) Urbanität (große kreisfreie Stadt, kleine kreisfreie Stadt und Landkreis), (2) Beteiligung am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ vor 2010 und (3) Teilnahme am Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“. Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Bundesländern war nicht als Schichtungskriterium vorgegeben, wurde aber weitgehend durch die (Nicht-)Teilnahme am Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ abgedeckt.

Für die Fallstudien wurden im ersten Schritt auf Basis forschungsleitender Fragen Generalleitfäden für die beiden Erhebungswellen entwickelt. Sowohl die forschungsleitenden Fragen als auch die Generalleitfäden sind im Anhang (Abschnitt A.6.4) dargestellt. In einem weiteren Schritt wurden aus den Generalleitfäden Gesprächsleitfäden für die einzelnen zu interviewenden Personen erstellt. Die forschungsleitenden Fragen können zu folgenden thematischen Schwerpunkten zusammengefasst werden:

- Kontextbedingungen und Einbindung in die geschäftspolitische Ausrichtung der Grundsicherungsstelle und den regionalen Kontext
- Gestaltung des Auswahlverfahrens und der Aktivierungsphase
- Akquisition von Bürgerarbeitsplätzen und Coaching während der Beschäftigungsphase
- Gender Mainstreaming

Die Aufteilung sowohl der zwölf regionalen Fallstudien als auch der standardisierten flächendeckenden E-Mail-Befragung auf zwei Wellen folgte der Logik der Struktur des Modellprojekts „Bürgerarbeit“: Die erste Welle legte den Schwerpunkt auf die Aktivierungsphase sowie auf die Gründe für eine Teilnahme am Modellprojekt, in der zweiten Welle standen die Beschäftigungsphase und das begleitende Coaching im Mittelpunkt. Während die Adressaten der E-Mail-Befragung in beiden Wellen die Geschäftsführungen der Jobcenter waren, fand bei den Interviewpersonen der Fallstudien eine Anpassung an die jeweilige Phase statt.

Um nicht nur die Gründe einer Teilnahme, sondern auch einer Nicht-Teilnahme in die Analysen miteinbeziehen zu können, wurden in der ersten Welle zwei explorative Interviews mit Geschäftsführungen nicht-teilnehmender Jobcenter geführt und alle nicht-teilnehmende Jobcenter standardisiert befragt.

Deskriptive Strukturanalyse der Teilnehmenden

Die deskriptiven Strukturanalysen der Teilnehmenden beinhalteten neben einer Beschreibung der soziodemografischen Zusammensetzung der Teilnehmenden der Aktivierungs- sowie der Beschäftigungsphase auch eine Analyse der Entwicklung der Teilnehmendenzahlen und der Ergebnisvariablen der Teilnehmenden. Ein weiteres Augenmerk wurde auf vermittlungsrelevante Merkmale wie beispielsweise Vermittlungshemmnisse gelegt. Entsprechend der Dynamik des Modellprojekts wurden die Auswertungen separat für die Aktivierungs- und die Beschäftigungsphase durchgeführt.

Für die Analysen wurde auf bereits existierende Datensätze sowie auf im Rahmen des Monitorings erhobene Datensätze zurückgegriffen. Dies sind vor allem die Regional- und Individualdatenbestände der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie die Monitoringdaten aus dem ESF-Verwaltungssystem ADE-

LE.⁵ Andererseits wurden eine Reihe eigener Erhebungen durchgeführt und ausgewertet: Eine Teilnehmendenbefragung in drei Wellen (siehe hierzu Seite 7), eine E-Mail-Befragung der Jobcenter in zwei Wellen und ein Sondermodul in der im Rahmen des Bundesevaluation des ESF⁶ durchgeführten Trägerbefragung.

Wirkungsanalysen

Primäres Ziel der Wirkungsanalysen war die Identifikation der Wirkungen der Aktivierungs- und der Beschäftigungsphase auf die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dabei sollten ebenso mögliche Substitutionseffekte berücksichtigt werden. Der Evaluationsauftrag sah zudem eine Analyse der Auswirkungen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ auf die Beschäftigungsfähigkeit sowie die soziale Teilhabe vor.

Für die quantitativen Wirkungsanalysen wurden Vergleichsgruppenansätze verwendet. Dabei wurden sowohl für die Aktivierungs- als auch für die Beschäftigungsphase Analysen mit Vergleichsgruppen aus teilnehmenden Jobcentern sowie mit Vergleichsgruppen aus nicht-teilnehmenden Jobcentern durchgeführt. Da sich jedoch kaum Unterschiede ergaben und in der einschlägigen Literatur ein Vergleich innerhalb gleicher lokaler Arbeitsmärkte aufgrund geringerer Unterschiede in unbeobachtbaren Merkmalen bevorzugt wird,⁷ wurde auf die Darstellung letzterer größtenteils verzichtet. Dies gilt natürlich nicht für die Berechnung von Substitutionseffekten.

Nach einer Überprüfung, inwieweit die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) in die Wirkungsanalysen einbezogen werden konnten, mussten diese aus den Wirkungsanalysen ausgeschlossen werden, da eine Teilnahme an der Aktivierungsphase nur über eine Textauswertung aus der Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware (VerBis) der gemeinsamen Einrichtungen (gE) identifiziert werden konnte. Diese Informationen liegen für die zKT nicht vor, da diese eigene Softwareprogramme verwenden und somit keine Auswertungen für das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ möglich waren.⁸ Weiterhin wurden einige Landkreise sowie Berlin aufgrund während der Evaluation geänderter Rahmenbedingungen aus den Analysen ausgeschlossen.⁹ Durch den systematischen Ausschluss einiger Jobcenter wurde einerseits die externe Validität der Wirkungsanalyse eingeschränkt, andererseits konnten insbesondere Unterschiede in der Wirkung zwischen gemeinsamen Einrichtungen und zKT nicht untersucht werden. Zusätzlich waren für Teile der Wirkungsanalyse der Beschäftigungsphase die Fallzahlen relativ gering. Dies ist insbesondere bedauerlich, da für diese Jobcenter prinzipiell Informationen über die Teilnahme an der Beschäftigungsphase verfügbar gewesen wären.

Die Aktivierungs- und die Beschäftigungsphase wurden separat auf die Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Abgang aus dem Leistungsbezug sowie gegebenenfalls Integration in eine bedarfsdeckende Beschäftigung, das heißt vollständiger Abgang aus dem Leistungsbezug, untersucht. Um die Qualität der neu gefundenen Beschäftigungsverhältnisse zu untersuchen, wurde außerdem der Einfluss auf die Tagesentgelte berücksichtigt. Um die Nachhaltigkeit des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zu analysieren, wurden die Effekte auch auf ihre Dauerhaftigkeit untersucht. Die Ergebnisse hierzu sind jedoch nicht sehr aussagekräftig; in der Regel kommen bei der Betrachtung nachhaltiger Ergebnisvariablen im Vergleich zu den normalen Ergebnisvariablen keine unterschiedlichen Effekte heraus (vgl. IAW/ISG 2014, S. 50f.). Dies liegt jedoch auch daran, dass immer eine Netto-Messung durchge-

⁵ ADELE steht für „Anwendung Des Elektronischen Lenkungsprogramms des ESF“.

⁶ Siehe hierzu Seite 13 im Abschnitt 2.2.

⁷ Vgl. Heckman et al. (1998).

⁸ Eine detaillierte Beschreibung der Prozessdaten befindet sich im Anhang A.1.

⁹ Zu den genauen Gründen siehe Abschnitt 3.3.1.

führt wurde, das heißt beispielsweise, dass Abgänge aus dem Leistungsbezug, die nach einer gewissen Zeit zurück in den Leistungsbezug fielen, wieder als Leistungsbeziehende gewertet wurden.

Mit Hilfe der standardisierten Befragungen der Jobcenter konnten zudem separate Wirkungsanalysen für fünf identifizierte Strategietypen¹⁰ der Aktivierungsphase durchgeführt werden. Die Strategietypen differenzierten die Jobcenter danach, wie intensiv sie während der Aktivierung Träger und/oder Standardmaßnahmen eingesetzt haben sowie ob die Jobcenter spezielle Teams für die Teilnehmenden der Aktivierungsphase gebildet haben. Ebenso wurde der Einfluss des Coachings und anderer Vermittlungsanstrengungen während der Beschäftigungsphase auf die Integrationschancen untersucht. Neben der Integrationswahrscheinlichkeit und dem Abgang aus dem Leistungsbezug wurde auch der Einfluss der Beschäftigungsphase auf die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe analysiert. Soweit möglich wurden die Analysen differenziert nach einzelnen Teilgruppen, insbesondere separat für Frauen und Männer durchgeführt.

Effizienzanalysen

Im Rahmen der Effizienzanalysen wurde der finanzielle Aufwand für das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in Relation zu den erfolgreichen Integrationen gesetzt, um die tatsächlichen Kosten beziehungsweise den Nutzen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zu identifizieren. Die in den Wirkungsanalysen ermittelten Effekte bildeten hierfür die Grundlage. Diese wurden den Ausgaben des Programms, den Einsparungen an Sozialleistungen sowie den Mehreinnahmen an Steuern gegenübergestellt. Dabei wurde ein ähnliches Vorgehen gewählt wie in anderen Evaluationsprojekten, zum Beispiel zum Beschäftigungszuschuss (ISG et al. 2011), dem „Kommunal-Kombi“ (IAW/ISG 2013b) oder der Perspektive 50plus (IAQ/IAW 2013).

Ziel der Effizienzanalysen war eine möglichst vollständige Erfassung aller finanziellen Ausgaben im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ und die Gegenüberstellung dieser Ausgaben und der zusätzlichen Einnahmen durch eingesparte Sozialleistungen sowie durch Steuereinnahmen. Aktivierungs- und Beschäftigungsphase wurden dabei separat untersucht. Anschließend wurden die Ergebnisse zu einem Gesamtbild zusammengefügt.

Nicht Bestandteil der Effizienzanalysen war eine Berücksichtigung von Substitutions- und Verdrängungseffekten. Hier zeigten die Ergebnisse der Wirkungsanalysen, dass diese nicht ins Gewicht fallen.

Befragung von Teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Personen

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt auch über 7.000 Teilnehmende am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ an bis zu drei Zeitpunkten befragt. Die Befragung diente dabei folgenden Zielsetzungen:

- Analyse der Selektion in die Beschäftigungsphase
- Messung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe zu unterschiedlichen Zeitpunkten
- Detaillierte Informationen über die Umsetzung der Bürgerarbeit aus Sicht der Teilnehmenden
- Untersuchung der Intensität und der Inhalte des beschäftigungsbegleitenden Coaching

Die Befragungen wurden als computergestützte Telefoninterviews (CATI)¹¹ durch das SOKO-Institut durchgeführt. Die Befragungen wurden als rollierende Befragung¹² in Abhängigkeit vom Stadium der Person im Modellprojekt angelegt. Während die erste Welle gegen Ende der Aktivierungsphase stattfand, war der Befragungszeitpunkt der zweiten Welle drei Monate vor Abschluss der Beschäftigungs-

¹⁰ Diese werden im Abschnitt 3.2.4 auf den Seiten 27ff näher erläutert.

¹¹ CATI: Computer Assisted Telephone Interviews.

¹² Im Unterschied zu üblichen standardisierten Befragungen wurden die Befragungen nicht zu einem bestimmten fixen Zeitpunkt durchgeführt, sondern der Befragungstermin richtet sich am individuellen Programmverlauf der Teilnehmenden aus. Dadurch waren die Feldphasen der zweiten und dritten Befragungswelle nicht auf ein paar Monate begrenzt, sondern nahmen fast den gesamten Evaluationszeitraum (2011-2015) ein.

phase und die abschließende dritte Welle erfolgte drei Monate nach Abschluss der Beschäftigungsphase.

Aufgrund des für die Feldphase verfügbaren Zeitraums zwischen April 2011 und März 2015 wurden für die Befragung ausschließlich Teilnehmende berücksichtigt, die zwischen Oktober 2010 und März 2011 die Aktivierungsphase begonnen hatten.

Gender Mainstreaming

Das Evaluationskonzept sah eine weitergehende Untersuchung des Querschnittsziels Gender Mainstreaming vor, als es eine formale eher deskriptiv oberflächliche Berücksichtigung in Form geschlechterspezifischer Auswertungen ermöglichen würde. Das heißt, neben geschlechterspezifischen Auswertungen wurde das Thema Gender Mainstreaming in den Fallstudien und in den standardisierten Befragungen thematisiert. Hierbei ging es insbesondere um eine Berücksichtigung des Gender Mainstreaming in der Konzeption und Umsetzung des Modellprojekts. Dabei ist zu berücksichtigen, dass weder die Bekanntmachung zum Interessensbekundungsverfahren vom 19. April 2010 noch das SGB II direkte Genderziele auf Maßnahmen- oder Instrumentenebene vorsehen. Allerdings ist die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip im SGB II vorgesehen (§ 1 Abs. 1 SGB II) und auch die Bekanntmachung zum Interessensbekundungsverfahren schreibt eine Berücksichtigung des Gender Mainstreamings und der Grundsätze der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern vor (BMAS 2010, S. 2). Die konkrete inhaltliche, institutionelle, strukturelle, personelle und instrumentenbezogene Verankerung des Gender Mainstreamings liegt aber im Aufgabenbereich der Jobcenter.

Das Untersuchungskonzept zum Gender Mainstreaming sah vier Schritte vor:

- (1) Analyse der Strukturen und Rahmenbedingungen:
Mit Hilfe von Dokumentenanalysen sowie ergänzender Informationen aus den Fallstudien wurden die Richtlinien, Arbeitshilfen und Zielvorgaben für Chancengleichheit auf Ebene der Jobcenter analysiert. Hierbei wurde ebenfalls berücksichtigt, inwieweit diese Vorgaben den relevanten Entscheidungsträgern und -trägerinnen bekannt waren.
- (2) Deskription geschlechterrelevanter Unterschiede:
Auf Basis der prozessproduzierten Daten sowie der durchgeführten Befragungen wurden geschlechterspezifische Unterschiede herausgearbeitet.
- (3) Wirkungsanalyse und Politikbewertung:
Neben einer Untersuchung, inwieweit es geschlechterspezifische Unterschiede hinsichtlich des Zugangs in das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ gab, wurden Unterschiede in den Integrationswahrscheinlichkeiten in (un)geförderte Beschäftigung beziehungsweise in der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit untersucht. Die im ersten Schritt identifizierten organisatorischen, strategischen und personellen Unterschiede dienten hierbei als Erklärungsansätze.
- (4) Ableitung von Empfehlungen:
Aus den Ergebnissen der ersten drei Schritte wurden praxisnahe Vorschläge entwickelt, wie die impliziten und expliziten Zielsetzungen des Gender Mainstreamings besser in das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ integriert werden können.

2.2 Überblick über die verwendeten Datenquellen und Erhebungsmethoden

Im Folgenden werden die im Evaluationsprojekt verwendeten Datenquellen kurz beschrieben. Eine ausführlichere Darstellung aller Datenquellen befindet sich im Anhang zu diesem Endbericht in den Abschnitten A.1 bis A.5. Insgesamt wurden neben den frei zugänglichen Datenbeständen beispielsweise der BA, sechs weitere Datenquellen genutzt. Während die Prozessdaten der BA und die Monitoringdaten aus den ESF-Verwaltungssystemen aus administrativen Prozessen gewonnen werden, sind die übrigen vier verwendeten Datenquellen im Rahmen des Evaluationsprojekts erstellt worden. Es wurden sowohl qualitativ im Rahmen der Fallstudien Daten erhoben als auch quantitativ mit standardisier-

ten Befragungen bei den Teilnehmenden der Aktivierungsphase sowie den Jobcentern. Außerdem wurde die Möglichkeit genutzt einen zusätzlichen Fragenblock an die standardisierten Trägerbefragungen im Rahmen der Evaluation des ESF-Programms des Bundes anzuhängen.

Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit

Als Datengrundlage für die Wirkungsanalysen wurden hauptsächlich die Prozessdaten der BA verwendet. Darunter werden vor allem die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verstanden. In diesen sind sämtliche Personen erfasst, die entweder einer sozialversicherungspflichtigen beziehungsweise einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, Leistungen aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III beziehen, als arbeitsuchend gemeldet sind oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben beziehungsweise für die eine Teilnahme geplant ist.

Um bei den Teilnehmenden eine ausreichend große Fallzahl zu gewährleisten, wurde eine vergleichsweise große Stichprobe aus den IEB gezogen. Grundlage für die Ziehung der Teilnehmendengruppe waren sämtliche erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Jobcentern, die am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ teilnahmen und die zwischen dem 15. Juli 2010 und dem 30. Juni 2011 in die Aktivierungsphase der Bürgerarbeit eingetreten waren. Allerdings konnten die Teilnehmenden aus den (damaligen) zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) nicht berücksichtigt werden, weil für diese keine Angaben zur Teilnahme an der Aktivierungsphase existierten. Somit lagen nur für 125 der teilnehmenden Jobcenter Informationen für die Teilnehmenden vor. Dies betraf insgesamt 138.010 Personen. Auf Grundlage einer einfachen Zufallsauswahl wurde eine 50 %-Stichprobe gezogen. Unter diesen 69.005 Personen befanden sich die 28.000 Personen, die als Bruttostichprobe für die standardisierte Befragung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase gezogen wurden.

Grundlage für die Ziehung der nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren sämtliche Personen, die zwischen dem 15. Juli 2008 und dem 30. Juni 2009 beziehungsweise zwischen dem 15. Juli 2010 und dem 30. Juni 2011 mindestens einen Tag arbeitslos oder in einer Maßnahme und gleichzeitig erwerbsfähig leistungsberechtigt waren sowie nicht an der Aktivierungsphase der Bürgerarbeit teilnahmen. Diese Grundgesamtheit wurde in insgesamt vier verschiedene Subpopulationen unterteilt, die sich nach dem Zeitpunkt der erwerbsfähigen Leistungsberechtigung und nach der Teilnahme des Jobcenters am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ unterschieden. Bei der Differenzierung nach dem Zeitpunkt wurden die Nicht-Teilnehmenden, die parallel zum Beginn der Aktivierungsphase (15. Juli 2010 – 30. Juni 2011) erwerbsfähig leistungsberechtigt waren, von den Nicht-Teilnehmenden, die vor Beginn der Aktivierungsphase (15. Juli 2008 – 30. Juni 2009) erwerbsfähig leistungsberechtigt waren, unterschieden.¹³

Die IEB werden jährlich aufbereitet und im Herbst eines Jahres mit Datenstand Ende des vorangegangenen Jahres der Forschung zugänglich gemacht. Für diese Evaluation waren folglich Informationen aus den IEB bis Ende 2013 verfügbar. Um den Untersuchungszeitraum zu verlängern, konnten vergrößerte Informationen zum Verbleibstatus¹⁴ bis Ende August 2014 hinzugezogen werden.

Monitoring-Daten

Das BMAS hat in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde des Operationellen Programms des Bundes (OP) des Europäischen Sozialfonds (ESF) ein umfangreiches Datenbanksystem eingerichtet. Hierfür wurde für die Förderperiode 2007 bis 2013 das adaptierte IT-System „Anwendung des elektronischen Lenkungsprogramms des ESF (ADELE)“ geschaffen, womit das begleitende Monitoring der finanziellen und materiellen Abwicklung durchgeführt wurde. Die Implementierung der relevanten Daten des je-

¹³ Nicht-Teilnehmende, die in beiden Zeiträumen mindestens einen Tag arbeitslos oder in einer Maßnahme und gleichzeitig erwerbsfähig leistungsberechtigt waren, befinden sich in beiden Subpopulationen.

¹⁴ Der Verbleibstatus erfasst die vier Zustände arbeitslos, beschäftigt, Maßnahmenteilnahme und unbekannt.

weiligen Trägers/Zuwendungsempfängers in ADELE erfolgte nachdem der eingereichte Förderantrag angenommen wurde und die Träger/Zuwendungsempfänger im Rahmen ihrer Berichtspflichten die materiellen und finanziellen Daten angegeben hatten.

ADELE erlaubte es, relevante materielle und finanzielle Informationen auf Ebene jedes einzelnen Zuwendungsbescheids (Projekts) zu analysieren. Weiterhin wurden in ADELE auch Informationen über die Ausgaben und Mittelbindungen auf Ebene der Zuwendungsbescheide erfasst. Diese Finanzdaten wurden sowohl nach ESF-Beitrag sowie öffentlicher und privater Kofinanzierung getrennt als auch als Gesamtbetrag ausgewiesen. Ergänzende Monitoringabfragen ermöglichten differenzierte Auswertungen der Finanzdaten beispielsweise nach Zielgebieten.¹⁵

Die Finanzdaten enthalten detaillierte Informationen zur Budgetlinie, den Mittelbindungen sowie den geplanten und ausgezahlten Ausgaben.¹⁶ Die in diesem Bericht verwendeten Daten aus ADELE geben den Stand zum 31. Dezember 2014 wider.

Fallstudien

Ziel der Fallstudien war es, die Konzeption und Umsetzung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zu erfassen. Durch den explorativen Charakter dienten die Fallstudien auch als Vorbereitung der flächendeckenden E-Mail-Befragung der Jobcenter, aber auch der Teilnehmendenbefragung.

Insgesamt wurden in zwölf Regionen Fallstudien zu zwei verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt. Die erste Feldphase war im ersten und zweiten Quartal 2011, die zweite Feldphase fand Mitte 2012 statt. Während die erste Feldphase den Schwerpunkt auf die Aktivierungsphase, die Motivation, sich am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ zu beteiligen, sowie auf die Ziele und Erwartungen an die Modellprojekte legte, konzentrierte sich die zweite Feldphase auf den Übergang von der Aktivierungs- in die Beschäftigungsphase sowie auf die Umsetzung der Beschäftigungsphase und die Einbindung des beschäftigungsbegleitenden Coaching.

Die Fallstudien wurden auf Basis leitfadengestützter Interviews durchgeführt,¹⁷ die weitgehend vor Ort stattfanden, ergänzt um wenige telefonische Gespräche. Insgesamt fanden in der ersten Feldphase Interviews mit 55 Personen statt. Zudem gab es auch zwei Experteninterviews mit nichtteilnehmenden Jobcentern. Bei der Auswahl dieser Jobcenter wurde darauf geachtet, dass es sich in einem Fall um eine Stadt und in dem anderen Fall um einen Landkreis handelt. In der zweiten Feldphase wurden 46 Interviews mit über 60 Interviewpersonen geführt, da neben Einzelinterviews teilweise auch Gruppengespräche stattfanden. Die Interviewpartner und Interviewpartnerinnen hatten in den Fallstudienregionen folgende Funktionen inne:

- Geschäftsführung der Jobcenter
- Projektverantwortliche in den Jobcentern
- Bereichs- beziehungsweise Teamleitung
- Integrationsfachkräfte
- Vertreterinnen und Vertreter von Trägern
- Projektverantwortliche beim Coachingträger
- Coaches

¹⁵ Das Zielgebiet 1 (Konvergenz) umfasst alle ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin. Das Zielgebiet 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) umfasst alle westdeutschen Bundesländer und Berlin. Die ESF-Zielgebiete unterscheiden sich von der regionalen Verteilung nach Ost- und Westdeutschland allein an der Zuordnung von Berlin. Zusätzlich ist der Regierungsbezirk Lüneburg (Niedersachsen) im Zielgebiet 1 angesiedelt.

¹⁶ Eine detailliertere Beschreibung der einzelnen Merkmalsausprägungen befindet sich im Anhang A.2.

¹⁷ Auf Basis von Generalleitfäden, die sich auf die jeweilige Phase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ bezogen, wurden die einzelnen Gesprächsleitfäden entwickelt. Die zwei Generalleitfäden befinden sich im Anhang A.6.4.

- Geschäftsleitung beziehungsweise Projektverantwortliche für die „Bürgerarbeit“ bei den Beschäftigungsträgern

Insgesamt fanden die Interviews in einer durchweg offenen und konstruktiven Atmosphäre statt und die Interviewpartner und Interviewpartnerinnen waren sehr kooperativ und gaben bereitwillig Auskunft. Die Interviews dauerten in der Regel etwa 60 Minuten und wurden in den meisten Fällen mit Zustimmung der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen aufgezeichnet.

Zu allen Interviews existieren auf Grundlage der Tonbandaufzeichnungen und handschriftlicher Gesprächsnotizen der Interviewenden erstellte Protokolle, die anschließend für die Ergebnisauswertung zu Fallberichten verdichtet wurden. Diese Fallberichte sind anhand der Fragen aus dem Generalleitfaden strukturiert und dienen gemäß der Vorgehensweise nach Apel (2009) als Informationsgrundlage für sämtliche Auswertungen im Rahmen der Evaluation.

Teilnehmendenbefragung

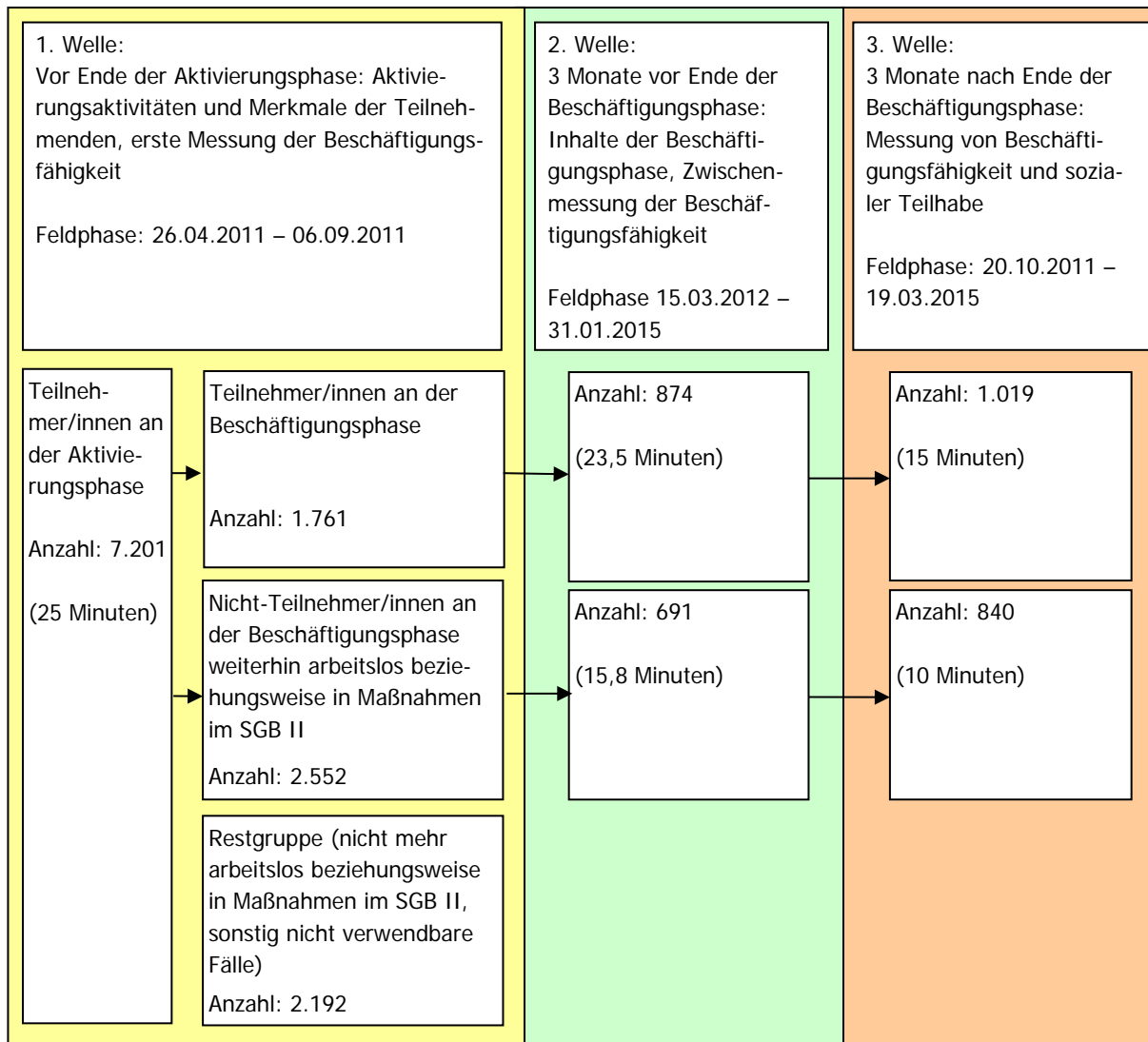
Zentraler Bestandteil des Evaluationskonzepts war eine durch das SOKO-Institut in Bielefeld durchgeführte telefonische Panelbefragung der Teilnehmenden der Aktivierungs- sowie der Beschäftigungsphase in drei Wellen. Die Befragungen dienten den folgenden Zielsetzungen:

- Untersuchung von Intensität und Inhalten der Aktivierungsphase
- Abbildung des Zugangsprozesses (Selektion) in die Beschäftigungsphase innerhalb der am Modellversuch teilnehmenden Jobcenter über die Informationen aus den Prozessdaten hinaus
- Messung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Teilhabe vor Beginn der Beschäftigungsphase, im Verlauf der Beschäftigungsphase und nach Beendigung der Beschäftigungsphase
- Berichterstattung über die Inhalte der Beschäftigungsphase (Einsatzbereiche, Tätigkeiten, Anforderungen, Anspruchsniveau)
- Untersuchung von Intensität und Inhalten des die Beschäftigungsphase begleitenden Coaching

Die Befragungszeitpunkte waren abhängig vom Status der jeweiligen Person: Die erste Welle erfolgte zum Ende der Aktivierungsphase und damit im Fall eines Übergangs in die Beschäftigungsphase vor Beginn dieser. In der zweiten und dritten Welle wurden nur noch Personen befragt, die nach der Aktivierungsphase entweder in die Beschäftigungsphase übergegangen oder in SGB II-Arbeitslosigkeit verblieben sind beziehungsweise die an einer anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben. Dabei fand die zweite Welle drei Monate vor der geplanten Beendigung der Beschäftigungsphase des/der Teilnehmenden statt, die dritte Welle wurde drei Monate nach Beendigung der Beschäftigungsphase durchgeführt. Aufgrund des für die drei Wellen verfügbaren Befragungszeitraums von April 2011 bis Dezember 2014 wurden ausschließlich Teilnehmende befragt, deren Aktivierungsphase zwischen Oktober 2010 und März 2011 begonnen hatte. Mit einem disproportionalen Stichprobendesign wurde versucht die Zahl der befragten Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in der Nettostichprobe zu erhöhen. Dies sollte gewährleisten, dass für die nachfolgenden Wellen ausreichende Fallzahlen vorliegen.

Vor der zweiten Welle wurde ein Matching durchgeführt, bei dem jedem Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase drei befragte Personen, die im SGB II-Leistungsbezug verblieben sind, als Kontrollbeobachtungen zugeordnet wurden. Von diesen sollte in der zweiten und dritten Welle mindestens eine Kontrollbeobachtung zum gleichen Zeitpunkt wie die an der Beschäftigungsphase teilnehmende Person befragt werden. Die zweite Welle fand drei Monate vor der geplanten Beendigung der Beschäftigungsphase der Teilnehmerin beziehungsweise des Teilnehmers statt, die dritte Welle wurde drei Monate nach Beendigung der Beschäftigungsphase durchgeführt (Abbildung 2.2)

Abbildung 2.2: Überblick über die Befragungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Inhalte der Befragung können in sieben Themenbereiche zusammengefasst werden. Die soziodemografischen Merkmale zur Erweiterung der in den IEB verfügbaren Angaben wurden ausschließlich in der ersten Welle erhoben. Ähnliches gilt für die Inhalte und die Intensität der Betreuung durch das zuständige Jobcenter während der Aktivierungsphase. Allerdings wurde bei den Nicht-Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in der zweiten Welle erneut thematisiert, ob ihnen eine Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase angeboten wurde. Fragen zu den Inhalten der Beschäftigungsphase wurden den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase sowohl in der zweiten als auch in der dritten Welle gestellt, während die Fragen zum begleitenden Coaching ausschließlich Thema der zweiten Welle waren. Die übrigen drei Themenbereiche Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsuche und soziale Teilhabe wurden allen Befragten in allen drei Wellen gestellt. Eine Übersicht über die Befragungsinhalte der drei Wellen befindet sich in Tabelle 2.1.

Tabelle 2.1: Überblick über die Befragungsinhalte

Block	Themenbereich	1. Welle		2. Welle		3. Welle	
		TN	NTN	TN	NTN	TN	NTN
1	Inhalte und Intensität der Betreuung durch das Jobcenter	✓		(✓)			
2	Inhalte der Beschäftigungsphase			✓		✓	
3	Beschäftigungsbegleitendes Coaching			✓			
4	Persönliche Eigenschaften	✓		✓	✓	✓	✓
5	Arbeitsuche	✓		✓	✓	✓	✓
6	Soziale Teilhabe	✓		✓	✓	✓	✓
7	Soziodemografische Merkmale	✓					

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Feldverlauf der Befragung zeigt, dass insgesamt 7.201 Teilnehmende der Aktivierungsphase mindestens einmal befragt werden konnten. Von diesen in der ersten Welle befragten Personen stimmten 6.505 Befragte (90,3 %) einer Verknüpfung mit den Prozessdaten der BA zu, was für die Statusermittlung der Befragten und folglich zur Ermittlung der weiteren Befragungszeitpunkte relevant war. Von diesen mündeten 1.761 Befragte in die Beschäftigungsphase ein. Weitere 2.552 verblieben im SGB II-Leistungsbezug und standen dementsprechend als potenzielle Kontrollgruppe zur Verfügung. Es konnten allerdings nicht alle Befragten der ersten Welle, die eine Beschäftigung in der Beschäftigungsphase aufgenommen haben, zum Zeitpunkt der zweiten Welle, drei Monate vor Beendigung der Beschäftigungsphase, befragt werden. Dies war insbesondere der Fall, wenn die Beschäftigung im Rahmen der Bürgerarbeit vorzeitig beendet wurde und dies aufgrund der verzögerten Statusmeldungen aus den Prozessdaten nicht rechtzeitig bekannt war. Diese Befragten wurden zwar nicht mehr in der zweiten Welle befragt, dennoch wurden mit ihnen Befragungen in der dritten Welle durchgeführt. Dementsprechend wurden in der dritten Welle sowohl mehr Teilnehmende der Beschäftigungsphase als auch mehr Kontrollbeobachtungen befragt. Der gesamte Feldverlauf kann Tabelle 2.2 entnommen werden.

Tabelle 2.2: Feldverlauf der Teilnehmendenbefragung

		Brutto- stichprobe	Neutrale Ausfälle*	Netto- stichprobe	Verwei- gerung	Nicht er- reicht**	Realisierte Interviews	
1. Welle	Abs.	20.425	2.067	18.358	5.257	5.900	7.201	
	in %		10,1%	100,0%	28,6%	32,1%	39,2%	
2. Welle	Teilneh- mende	Abs.	1.448	300	1.148	70	204	874
		in %		20,7%	100,0%	6,1%	17,8%	76,1%
	Kontroll- gruppe	Abs.	1.705	468	1.237	175	371	691
		in %		27,4%	100,0%	14,1%	30,0%	55,9%
3. Welle	Teilneh- mende	Abs.	1.333	101	1.232	51	162	1.019
		in %		7,6%	100,0%	4,1%	13,1%	82,7%
	Kontroll- gruppe	Abs.	1.511	217	1.294	93	361	840
		in %		14,4%	100,0%	7,2%	27,9%	64,9%

*Neutrale Ausfälle: Falsche Rufnummer/kein Anschluss oder nicht dem gelieferten Status entsprechend (Rentner, erwerbsunfähig)

**Nicht erreicht: Freizeichen, Anrufbeantworter etc.

Quelle: SOKO-Institut.

Die einzelnen Interviews dauerten im Schnitt zwischen 10 und 25 Minuten. Das längste Interview fand in der ersten Welle statt, wofür im Schnitt 25 Minuten benötigt wurden. In den darauf folgenden Wellen dauerten die Interviews der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase (zweite Welle: 23,5 Minuten; dritte Welle: 15 Minuten) länger als die Befragungen der Kontrollgruppe (zweite Welle: 15 Minuten;

dritte Welle: 10 Minuten).¹⁸ Während vor allem die Abfrage soziodemografischer Merkmale das Interview in der ersten Welle verlängert hat, wurden den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase detaillierte Fragen zum Verlauf der Beschäftigungsphase gestellt, weshalb die Interviews deutlich länger dauerten als in der Kontrollgruppe.

Standardisierte Befragung der Jobcenter

Neben Individualdaten der Teilnehmenden und Informationen aus den Fallstudien wurden für die Evaluation des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ auch flächendeckende standardisierte Informationen über die Umsetzung der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase vor Ort benötigt, um unter anderem auch eine Quantifizierung verschiedener Umsetzungsvarianten zu ermöglichen. Aus diesem Grund wurden zwei standardisierte E-Mail-Befragungen der am Modellprojekt teilnehmenden Jobcenter durchgeführt. Diese Befragungen richteten sich an die Geschäftsführungen der Jobcenter, da davon auszugehen war, dass diese den besten Überblick über die Konzeption und Umsetzung haben.

Die erste Befragung wurde von November 2011 bis Januar 2012 durchgeführt und hatte folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- (1) Antragsphase und Finanzierung der Modellprojekte „Bürgerarbeit“
- (2) Personelle Verankerung der Planung und Umsetzung der Aktivierungsphase
- (3) Auswahl der Zielgruppen und Informationen über die Aktivierungsphase
- (4) Organisation der Aktivierungsphase
- (5) Inhalte der Aktivierungsphase
- (6) Ende der Aktivierungsphase und Übergang in die Beschäftigungsphase
- (7) Abschluss und Einschätzungsfragen

Die zweite Welle fand zwischen März und Mai 2013 statt und konzentrierte sich auf diese Themen:

- (1) Ausrichtung und Umsetzung der Beschäftigungsphase
- (2) Finanzierung
- (3) Auswahl und Vorschlag von Teilnehmenden für die Bürgerarbeitsplätze
- (4) Betreuung/Coaching während der Beschäftigungsphase
- (5) Beauftragung eines Trägers mit der Durchführung der Betreuung/des Coaching während der Beschäftigungsphase (Coaching-Träger)
- (6) Die Zuständigkeit für die Betreuung/das Coaching während der Beschäftigungsphase
- (7) Beendigung der Beschäftigungsphase
- (8) Einschätzungen und Fazit zur Beschäftigungsphase und den Modellprojekten „Bürgerarbeit“

Neben den teilnehmenden Jobcentern wurden auch die nicht-teilnehmenden Jobcenter einmal zwischen Oktober und Dezember 2011 befragt. Die Befragung umfasste folgende Themengebiete:

- (1) Entscheidungsprozess bezüglich einer Bewerbung am Modellprojekt „Bürgerarbeit“
- (2) Konzepte des Jobcenters zur Integration von arbeitsmarktfernen eLb
- (3) Weitere Förderbedarfe

Die Nutzbarkeit der Ergebnisse für die Evaluation – insbesondere für die Wirkungsanalysen – erforderte einen möglichst hohen Rücklauf sowie vollständige und konsistente Antworten. Um dies zu gewährleisten, wurden intensive Nachfassaktionen durchgeführt, indem die eingegangenen Fragebogen zeitnah auf Vollständigkeit und inhaltliche Inkonsistenzen überprüft wurden. Fehlende Angaben, Unstimmigkeiten und unverständliche offene Nennungen wurden telefonisch oder per E-Mail nacherhoben. Aufgrund dieser Nacherfassung konnte in allen Befragungen ein sowohl quantitativ als auch qualitativ hochwertiger Rücklauf erzielt werden (Tabelle 2.3).

¹⁸ Vergleiche Abbildung 2.2.

Tabelle 2.3: Feldphase der standardisierten E-Mail-Befragung der Jobcenter

	Grundgesamtheit	1. Welle		2. Welle	
		Feldphase	Rücklauf	Feldphase	Rücklauf
Teilnehmende Jobcenter	197	3.11.2011 - 13.01.2012	194 98,5%	04.03.2013 - 08.05.2013	191 97,0%
Nicht-teilnehmende Jobcenter	227	26.10.2011 - 16.12.2011	185 81,5%		

Quelle: Eigene Darstellung

Standardisierte Trägerbefragung

Für die Darstellung der Träger- beziehungsweise Stellenheterogenität sowie für die Berücksichtigung der Wirkungsanalysen der Beschäftigungsphase, wurde die Trägerbefragung des ISG im Zuge der Evaluation des ESF-OP des Bundes um das Sondermodul zum Modellprojekt „Bürgerarbeit“ ergänzt. Dieses Modul wurde in Zusammenarbeit mit dem BMAS entwickelt und thematisierte vor allem den Umsetzungsstand der Beschäftigungsphase, die Berücksichtigung der Chancengleichheit sowie die Arbeit des Bundesverwaltungsamts (BVA) als Bewilligungsstelle. Konkret wurden folgende Themen im Sondermodul behandelt:

- Arbeitswochenstunden je Stelle und Gestaltung der Laufzeit der Arbeitsverträge nach Jahren
- Erfassung der Tätigkeitsbereiche sowie konkrete Tätigkeiten der Teilnehmenden
- Anspruchsniveaus der Tätigkeiten verglichen mit anderen geförderten Arbeitsmarktinstrumenten
- Unterstützungsleistungen zur Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt
- Aufforderung zur eigenen Stellensuche (Bewerbungsinitiative)

Die Befragung war als Onlinebefragung konzipiert. Die dritte Befragungswelle mit dem Sondermodul zur Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ wurde von April bis Juni 2013 durchgeführt. Die Feldphase der vierten Welle – ebenfalls mit dem identischen Sondermodul zum Modellprojekt „Bürgerarbeit“ – war zwischen Juli und Mitte August 2014 (Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4: Feldphase der Trägerbefragung

	Grundgesamtheit	3. Welle		Grundgesamtheit	4. Welle	
		Stichprobe	Rücklauf		Stichprobe	Rücklauf
Feldphase		04.04.2013 - 21.06.2013		11.07.2014 – 15.08.2014		
Ziel 1: Konvergenz	687	459 66,8%	196 42,8%	1.822	317 17,4%	95 29,9%
Ziel 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	642	441 68,7%	176 39,8%	1.703	383 22,5%	134 35,0%
Insgesamt	1.329	900 67,7%	372 41,3%	3.525	700 19,9%	229 32,7%

Quelle: Eigene Darstellung.

Von den 372 Trägern der dritten Welle und von den 229 Trägern der vierten Welle, die an der Befragung teilnahmen, wurden für die Auswertungen insgesamt 16 Träger (6 aus der dritten und zehn aus der zweiten Welle) nicht berücksichtigt, da die Befragung bei diesen entweder unvollständig war oder im Antwortverhalten Inkonsistenzen auffielen. Somit standen für Auswertungszwecke Antworten von insgesamt 587 Trägern zur Verfügung.

2.3 Rückblick auf die bisherigen Zwischenberichte

1. Zwischenbericht: Zentrale Ergebnisse zur Umsetzung der Aktivierungsphase

Der erste Zwischenbericht vom 30. Juni 2012 hatte die Umsetzung der Aktivierungsphase als zentrales Thema. Dabei wurden folgende Aspekte detaillierter analysiert:

- Unterschiede zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern
- Struktur der Teilnehmenden und Selektion in die Aktivierungsphase
- Konzeption und Ausgestaltung der Aktivierungsphase
- Gender Mainstreaming
- Bildung von Strategietypen der Aktivierungsphase

Bei den Unterschieden zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern wurden zunächst die Gründe für oder gegen eine Teilnahme dargestellt, gefolgt von den mit dem Modellprojekt verbundenen Erwartungen und Befürchtungen der teilnehmenden Jobcenter sowie die allgemeinen Erwartungen der nicht-teilnehmenden Jobcenter an die Arbeitsmarktpolitik. Neben diesen Unterschieden in der Teilnahmemotivation wurden ebenfalls die strukturellen Unterschiede zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern dargestellt.

Die Analyse der Teilnehmendenstruktur umfasste neben einer detaillierten Analyse der üblichen soziodemografischen Merkmale wie Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund oder Schul- und Berufsabschlüsse auch die gesundheitliche Verfassung. Zudem wurden Ergebnisse zur Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften, zum Familienstand, zu den Erwerbsbiografien der Teilnehmenden sowie zu den Profillagen berichtet. Im Rahmen einer Selektionsanalyse wurde untersucht, welche dieser Merkmale eine Teilnahme an der Aktivierungsphase positiv oder negativ beeinflussten.

Zentrale Themen der Analyse der Konzeption und Ausgestaltung der Aktivierungsphase waren der Umgang der Jobcenter mit dem Mehraufwand während der Aktivierungsphase inklusive Fragen zur Finanzierung. Weiterhin wurden die Kriterien der Teilnehmendenauswahl durch die Jobcenter sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Aktivierungsphase ausgewertet.

Im Rahmen der Analyse des Gender Mainstreamings wurden im Wesentlichen die Erkenntnisse zur Berücksichtigung des Gender Mainstreamings in der Konzeption des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ berichtet. Diese wurden anschließend mit den Erkenntnissen aus der Umsetzung – Zusammensetzung der Teilnehmenden sowie Themen der Aktivierungsphase – kontrastiert. Die zentralen Erkenntnisse dieser Analysen werden im Abschnitt 5.1 dieses Berichts zusammengefasst.

Abschließend wurden im Zwischenbericht Strategietypen der Umsetzung der Aktivierungsphase vorgestellt, die das Ergebnis einer Faktorenanalyse mit anschließender Clusteranalyse waren. Die Beschreibung der Strategietypen beinhaltete die Darstellung der regionalen Verteilung sowie eine differenzierte Auswertung der Aussagen der Befragten zur Umsetzung der Aktivierungsphase.

2. Zwischenbericht: Wirkungen der Aktivierungsphase und Umsetzung der Beschäftigungsphase

Der zweite Zwischenbericht vom 30. April 2013 ergänzte die Erkenntnisse zur Aktivierungsphase aus dem ersten Zwischenbericht um erste Ergebnisse zu den Wirkungen. Zusätzlich wurde die zweite Welle der Fallstudien ausgewertet und Analysen zur Umsetzung der Beschäftigungsphase dargestellt.

Neben deskriptiven Auswertungen der Bewertungen der Geschäftsführungen der Jobcenter sowie der von diesen erwarteten Effekte wurden erste Wirkungsanalysen durchgeführt, die die Wirkungen der Aktivierungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, auf den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug sowie auf eine bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt messen. Um Substitutions- und Verdrängungseffekte der Aktivierungsphase identifizieren zu können, wurden mit Hilfe von Differenz-von-Differenzen Verfahren (DvD) mögliche Auswirkungen der Aktivierungsphase auf Nicht-Teilnehmende aus teilnehmenden Jobcentern untersucht.

Die Analysen der Umsetzung der Beschäftigungsphase umfasste eine detaillierte Analyse des Auswahlprozesses der Teilnehmenden für die Beschäftigungsphase. Hierbei wurden sowohl qualitative Erkenntnisse aus den Fallstudien zur Auswahlstrategie in den einzelnen Jobcentern berücksichtigt als auch anhand der Befragungs- und Prozessdaten analysiert, welche Teilnehmenden der Aktivierungsphase für die Beschäftigungsphase ausgewählt wurden und was diese charakterisiert. Weiterhin wurde die Verteilung der durch das BVA bewilligten Stellen näher untersucht. Dies umfasste neben einer

regionalen Verteilung der Bürgerarbeitsplätze ebenfalls eine Analyse differenziert nach der regionalen Arbeitsmarktlage sowie die Verteilung der bewilligten Stellen auf die verschiedenen Träger.

Weitere Ergebnisse der Fallstudien, die im zweiten Zwischenbericht thematisiert wurden, behandelten die Entlohnung der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase, die Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze, die Dauer der im Rahmen der Beschäftigungsphase abgeschlossenen Arbeitsverträge, die Tätigkeitsfelder und das Anforderungsprofil der geschaffenen Stellen sowie das beschäftigungsbegleitende Coaching. Im Zusammenhang mit dem begleitenden Coaching wurden die Umsetzung aber insbesondere auch die Aufgaben des Coaching diskutiert. Abschließend wurde auf die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Berücksichtigung der individuellen Bedarfe von Männern und Frauen eingegangen.

3. Zwischenbericht: Wirkungen der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase

Im dritten Zwischenbericht vom 31. Mai 2014 wurden weiterführende Wirkungsanalysen zur Aktivierungsphase durchgeführt, die Analyse der Umsetzung der Beschäftigungsphase mit Auswertungen der Befragungen der Jobcenter und Träger fortgesetzt sowie erste Ergebnisse der Wirkungsanalysen zur Beschäftigungsphase berichtet.

Die weiterführenden Wirkungsanalysen beinhalteten eine Anpassung des Ergebnisindikators „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ sowie differenzierte Analysen nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit der Teilnehmenden sowie nach den im ersten Zwischenbericht berichteten Strategietypen der Jobcenter. Zusätzlich wurden die Effekte der Aktivierungsphase auf eine nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt sowie auf die Höhe der Tagesentgelte dargestellt. Zur Überprüfung der in den Schätzmodellen getroffenen Annahmen wurden erste Robustheitsanalysen durchgeführt und deren Ergebnisse berichtet. Mithilfe von Spezifikationsanalysen wurde zudem analysiert ob es aufgrund einer Positivauswahl der Teilnehmenden der Aktivierungsphase zu Substitutionseffekten oder zu Verzerrungen gekommen ist.

Zur Umsetzung der Beschäftigungsphase wurden insbesondere folgende Themen beschrieben:

- Ziele und Erwartungen an die Beschäftigungsphase
- Beantragung und Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen
- Besetzung der Bürgerarbeitsplätze
- Detaillierte Auswertungen zur Durchführung des beschäftigungsbegleitenden Coaching

Abschließend wurden erste Ergebnisse der Wirkungsanalysen der Beschäftigungsphase vorgestellt.

In den folgenden Abschnitten werden die abschließenden Ergebnisse der Evaluation dargestellt. Dies beinhaltet zum einen eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus vorangegangenen Untersuchungsschritten, insbesondere zur Implementation. Zum anderen werden die Ergebnisse der abschließenden Wirkungsanalysen zur Aktivierungs- und Beschäftigungsphase beschrieben. Zusätzlich werden zum ersten Mal im Rahmen der Evaluation Ergebnisse zur Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe sowie zur Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts vorgestellt.

3 Die Aktivierungsphase

3.1 Einleitung

Die Aktivierungsphase ist die erste von zwei Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“. Sie dauerte insgesamt mindestens sechs Monate und bestand im Wesentlichen aus einer intensiven Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung. Das Ziel dieser ersten Phase bestand darin, die Teilnehmenden bereits während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁹ Erst als die Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der Aktivierungsphase nicht realisiert werden konnte, bestand für die Teilnehmenden die Möglichkeit in die zweite Phase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“, die Beschäftigungsphase, einzumünden. Diese Aktivierungsphase ist einer der großen Unterschiede zu bisherigen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigungsförderung, insbesondere im Gegensatz zu direkten Vorgängerprogrammen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“, beispielsweise dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ (IAW/ISG 2013b).

Die Aktivierungsphase lässt sich innerhalb der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (*Active Labour Market Programmes, ALMPs*) als sogenanntes Programm zur Unterstützung bei der Arbeitssuche (*Job Search Assistance Programme, JSA*) einordnen.²⁰ Vergleichbare Programme haben schon in zahlreichen anderen europäischen Ländern existiert. Während die detaillierten Ergebnisse variieren, finden die meisten Studien positive Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Dies gilt beispielsweise für das Vereinigte Königreich (Blundell et al. 2004), die Niederlande (Kastoryano/van der Klaauw 2011), die Schweiz (Arni 2010), Rumänien (Rodriguez-Blanas/Benus 2010), Portugal (Martins/Pessoa e Costa 2014), Dänemark (Graversen/van Ours 2008, van den Berg et al. 2012), Frankreich (Behaghel et al. 2012) und Deutschland (IAW/IAQ 2012, Boockmann/Brändle 2015, ISG 2015).²¹ Einen aktuellen Überblick über unterschiedliche Implementationen und Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie die diesbezüglichen Reaktionen verschiedener OECD Länder auf die große Rezession bietet Martin (2015). Im Vergleich zu anderen Programmen, wie zum Beispiel Ausbildungsprogrammen, treten die geschätzten Auswirkungen in der Regel sehr schnell auf und verursachen nur geringe Lock-In-Effekte. Andererseits wurde für Maßnahmen dieser Art auch festgestellt, dass sie oft nicht sehr nachhaltig sind und dass die Effekte durch sogenanntes Rosinenpicken (*cream-skimming*), also eine gezielte Auswahl arbeitsmarktnäherer Personen, oftmals in einem positiveren Licht erscheinen, als es tatsächlich der Fall ist.

Für die Analyse der Wirkung der Aktivierungsphase galt es verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen zu beachten. Die Aktivierungsphase startete am 15. Juli 2010 in den 197 Jobcentern, die sich am Interessensbekundungsverfahren beteiligt hatten. Dies entspricht einem Anteil von etwa 50 % aller Jobcenter. Abschnitt 3.2 befasst sich mit der Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase. Basis für diesen Abschnitt sind insbesondere die regionalen Fallstudien und die flächendeckenden E-Mail-Befragungen teilnehmender und nicht-teilnehmender Jobcenter. Im Abschnitt 3.2.1 werden teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter anhand regionaler Kriterien verglichen und Hinweise

¹⁹ Die Aktivierungsphase hatte im engeren Sinn kein richtiges „Ende“, sondern nur die genannte Mindestlaufzeit von sechs Monaten. Anschließend blieb es den Jobcentern überlassen, ob die Aktivierungsphase verlängert wurde oder die Teilnehmenden wieder zurück in die reguläre Betreuung übermittelt wurden (vgl. Abschnitt 3.2).

²⁰ Zusätzlich können grob öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen sowie langfristige Qualifizierungsmaßnahmen unterschieden werden. Für einen Überblick über die empirischen Wirkungen verschiedener ALMPs sei auf die Metastudien von Card et al. (2010) oder Kluge (2010) hingewiesen.

²¹ Daneben finden Studien für die Niederlande auch positive Effekte bezüglich des Austrittes aus Arbeitslosigkeit (Bloemen et al. 2011 und Dyke et al. 2006).

auf eine mögliche Selbstselektion der Jobcenter in das Programm untersucht.²² Abschnitt 3.2.2 beschreibt die Organisation und Zielsetzung der Aktivierungsphase sowie die Auswahl der Teilnehmenden. Es werden regionale Arbeitslosenquoten im Jahr vor Programmbeginn zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern verglichen und die Ergebnisse der E-Mail-Befragungen ausgewertet. Diese sollen zeigen, welches die Hauptgründe zur Teilnahme für die Jobcenter waren, beispielsweise neue Perspektiven für schwer vermittelbare Arbeitslose zu schaffen. Da die genaue Zielgruppe und die Art der Aktivierung, die die Teilnehmenden bekamen, den Jobcentern überlassen blieb,²³ unterschied sich die Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase sehr stark zwischen den Jobcentern (Abschnitt 3.2.3). Außerdem sollte untersucht werden, welche Art von Maßnahmen die Jobcenter während der Aktivierungsphase bevorzugten, beispielsweise solche, von denen sie sich eine schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhofften. In einer Clusteranalyse wurden zudem einzelne Jobcenter-Strategien herausgearbeitet (Abschnitt 3.2.4), welche in späteren Analysen dazu verwendet wurden, genauer zu analysieren, welche Ausgestaltungsformen der Aktivierungsphase besonders erfolgreich erscheinen. Abschließend wird im Abschnitt 3.2 auf das Ende der Aktivierungsphase und auf die Bewertung dieser eingegangen (Abschnitt 3.2.5).

Im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts wurden neben den Ergebnissen der Fallstudien und standardisierten Befragungen speziell für die Evaluation des Programms zugeschnittene Stichproben aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) einbezogen. Das sind Daten aus den administrativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit (BA). So kann auf eine 50 % Stichprobe aller in den Prozessdaten identifizierten 138.000 Teilnehmenden der Aktivierungsphase zugegriffen werden. Diese werden mit unterschiedlichen Stichproben von Nicht-Teilnehmenden verglichen. Die Daten werden kurz in den Abschnitten 2.2 und 3.3.1 vorgestellt, eine ausführliche Beschreibung erfolgt im Datenanhang (Abschnitt A.1).

Für die quantitative Wirkungsanalyse wären experimentelle oder quasi-experimentelle Daten wünschenswert. Dies würde beispielsweise eine zufällige oder vom Evaluationsteam kontrollierte Auswahl der teilnehmenden Jobcenter oder sogar der teilnehmenden Individuen implizieren. Dadurch könnten einfachere empirische Methoden verwendet werden, welche mit weniger Annahmen effiziente und unverzerrte Effekte identifizieren könnten (vergleiche Boockmann et al. 2014). Allerdings kann sich nur eine Minderheit der Evaluationen vergleichbarer Programme auf solche Methoden stützen. Wie beim Großteil dieser Evaluationen wurden auch hier nicht-experimentelle Methoden, die auf den üblichen Kernannahmen²⁴ beruhen, verwendet. Die Gültigkeit dieser Annahmen wird beispielsweise in Imbens/Wooldridge (2009) diskutiert und zusammen mit dem grundsätzlichen methodischen Vorgehen im Abschnitt 3.3.3 beschrieben und auf den Untersuchungsgegenstand angewendet.

Ein weiteres wichtiges institutionelles Merkmal der Aktivierungsphase war die Auswahl der Teilnehmenden. Für die Durchführbarkeit der Wirkungsanalysen war zum Beispiel eine wichtige Frage, ob die Teilnahme an der Aktivierungsphase für die ausgewählten Personen freiwillig war oder verpflichtend. Je nachdem ist es möglich, dass beispielsweise stärker motivierte Personen häufiger an der Aktivierungsphase teilnahmen. Im Abschnitt 3.4.1 werden daher die Teilnehmenden mit den Nicht-Teilnehmenden der Aktivierungsphase anhand beobachtbarer Merkmale in den administrativen Daten

²² Dabei wurde in der Regel von positiver Selektion ausgegangen, jedoch wäre hier auch eine negative Selbstselektion denkbar, beispielsweise da bestimmte andere Förderungen wegfielen und das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ als Ersatz wahrgenommen wurde.

²³ Das Programm konzentrierte sich auf schwer zu vermittelnde Arbeitslose. Das formale Auswahlkriterium für die Teilnahme war jedoch lediglich der Erhalt von Arbeitslosengeld II. Grundsätzlich konnten alle Personen teilnehmen, die bei den Jobcentern gemeldet, arbeitslos im Sinne des § 16 SGB III und hilfebedürftig waren.

²⁴ Dies sind insbesondere die Annahme der bedingten Unabhängigkeit (*Conditional Independence Assumption, CIA*) sowie die Annahme stabiler Einheitseffekte (*Stable Unit Treatment Value Assumption, SUTVA*). Diese werden ausführlicher im Rahmen der methodischen Vorgehensweise (Abschnitt 3.3.3) beschrieben.

verglichen. Abschnitt 3.4.2 beschreibt die Teilnehmenden der Aktivierungsphase zusätzlich anhand beobachtbarer Merkmale aus der Teilnehmendenbefragung. Abschließend werden die Ergebnisse einer Teilnahmewahrscheinlichkeitsschätzung (Abschnitt 3.4.3) präsentiert.²⁵ Für die Wirkungsanalyse ist es wichtig festzustellen, ob in Bezug auf die beobachtbaren Eigenschaften im Vergleich von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden die deskriptiven Auswertungen oder die multivariaten Analysen systematische Unterschiede aufzeigen.

Einen Großteil des Abschnitts nehmen die Ergebnisse hinsichtlich der Wirkungen der Aktivierungsphase im Abschnitt 3.4.3 ein. Hier werden die Resultate der quantitativen Wirkungsanalyse (Abschnitt 3.5.2), inklusive der genauen methodischen Vorgehensweise (Abschnitt 3.5.1), einer Darstellung von Untergruppen-Effekten (Abschnitt 3.5.3) und Robustheitsanalysen (Abschnitt 3.5.4) vorgestellt. Außerdem werden alternative Schätzer getestet, welche nicht auf der bedingten Unabhängigkeitsannahme (Conditional Independence Assumption, CIA) beruhen, für den Fall dass diese nicht zutrifft. Diese alternativen Verfahren sind Differenz-von-Differenzen-Ansätze und Instrumenten-Variablen-Ansätze. Sie beruhen auf der Annahme gemeinsamer Trends (Common Trends) bzw. auf der bedingten Exogenitätsannahme (Conditional Exogeneity). Außerdem werden sogenannte Placebo-Tests durchgeführt. Hierbei wird untersucht ob Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden schon in Zeiträumen vor Beginn der Aktivierungsphase existiert haben (Abschnitt 3.5.5). Ähnlich wie Crépon et al. (2013) wird auch ein Vergleich der Ergebnisse von Kontrollgruppen von teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Regionen durchgeführt und mit Hilfe von Differenz-von-Differenzen-Analysen geprüft, ob die Aktivierungsphase einen negativen Einfluss auf Nicht-Teilnehmende in teilnehmenden Jobcentern hat (Annahme Stabiler Einheitseffekte, SUTVA).²⁶ Weiterführende Analysen aus dem zweiten Zwischenbericht (IAW/ISG 2013) werden nicht mehr dargestellt, da diese keine neuen Ergebnisse brachten bzw. deren Annahmen oder Schätzer den hier verwendeten nicht überlegen sind. Im Gegensatz zu Abschnitt 4 ist eine Analyse mit normalerweise unbeobachtbaren Merkmalen à la Caliendo et al. (2014) nicht möglich, da keine Nicht-Teilnehmenden der Aktivierungsphase befragt wurden. Den Abschluss des Abschnitts bildet eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse im Abschnitt 3.6.

3.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase

Im Rahmen der Aktivierungsphase sollten arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung/Förderung konsequent aktiviert werden, um möglichst einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen. Während der Aktivierung konnten grundsätzlich alle Eingliederungsleistungen des SGB II genutzt werden. Verbindlich vorgegeben war lediglich eine Mindestdauer der Aktivierungsphase von sechs Monaten. Darüber hinaus konnten die teilnehmenden Jobcenter jedoch in eigener Zuständigkeit über die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase entscheiden. Daher werden in diesem Abschnitt die entsprechenden Ergebnisse auf Basis der standardisierten E-Mail-Befragungen der 194 teilnehmenden Jobcenter sowie der zwölf regionalen Fallstudien dargestellt. Dabei wird ein Überblick über die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung der Aktivierungsphase in den Jobcentern gegeben, die Zielsetzung sowie die Überlegungen zur Auswahl potenzieller Zielgruppen und das tatsächliche Auswahlverfahren der Teilnehmenden beschrieben. Ferner wird aufgezeigt, inwieweit sich die teilnehmenden Jobcenter zu Gruppen zusammenfassen lassen, die jeweils ähnliche Strategien bei der Ausgestaltung

²⁵ Diese wird später als erste Stufe in den Matchingverfahren benutzt.

²⁶ Implizit wird damit das Vorhandensein von Substitutionseffekten getestet (vgl. Gautier et al. 2011, Crépon et al. 2013, Martins und Pessosa e Costa 2014 und Ferracci et al. 2014). Da es kaum theoretische oder empirische Ergebnisse gibt, wie stark Substitutionseffekte üblicherweise die Effekte von aktiver Arbeitsmarktpolitik verzerren, ist dies notwendig, um die Glaubwürdigkeit der SUTVA zu bewerten.

der Aktivierungsphase verfolgten. Abschließend werden die Einschätzungen der teilnehmenden Jobcenter zur Aktivierungsphase wiedergegeben.

Doch zunächst richtet sich der Blick auf die Beweggründe für beziehungsweise gegen eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“. Um Informationen über die Gründe gegen eine Bewerbung am Modellprojekt zu erhalten, wurde einmalig eine flächendeckende standardisierte E-Mail-Befragung der nicht am Modellprojekt teilnehmenden Jobcenter durchgeführt. An dieser Befragung nahmen von 227 nicht-teilnehmenden Jobcentern insgesamt 185 teil.

3.2.1 Gründe für die Teilnahme und Nicht-Teilnahme von Jobcentern am Modellprojekt „Bürgerarbeit“

Die Jobcenter, die sich um eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beworben hatten, gaben mit deutlichem Abstand am häufigsten als Begründung an, dass damit den schwervermittelbaren Personen eine Perspektive eröffnet werden konnte (55 %). Dabei wurde vor allem in strukturell schwachen Regionen insbesondere die Beschäftigungsphase als Chance gesehen, schwervermittelbare Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beziehungsweise die Beschäftigungsphase wurden als Instrument betrachtet, um die schlechte regionale Arbeitsmarktsituation zu umgehen und dadurch Personen mit komplexen Profillagen zunächst in die Beschäftigungsphase und anschließend auch in Richtung ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Die dahinterstehende Hoffnung war ein sich möglicherweise ergebender Klebeeffekt. Dieser Beweggrund stand allerdings im Widerspruch zu dem eigentlichen Ziel des Modellprojekts „Bürgerarbeit“, die Teilnehmenden bereits während der beziehungsweise im Anschluss an die Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Rund 40 % der befragten Jobcenter waren vom Konzept des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ an sich überzeugt. So machte unter anderem die Fokussierung auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt die Qualität der Grundidee aus. Ein weiterer zentraler Aspekt lag in der längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung. Eine bedeutende Rolle für die Teilnahme spielten zudem finanzielle Überlegungen. Die Jobcenter erhofften sich bei den passiven Leistungen zu sparen und angekündigte Kürzungen beim Eingliederungstitel abzumildern. Nahezu 40 % der befragten Jobcenter wollten mit dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“ etwas Neues ausprobieren. So sahen die Jobcenter das Modellprojekt als Möglichkeit an, Erfahrungen mit einer erhöhten Kontaktdichte zu sammeln und insbesondere zu ermitteln, ob Kunden und Kundinnen dadurch im Vergleich zum regulären Vermittlungsgeschäft eine höhere Bereitschaft zeigten in Arbeit zu gehen. Für mehr als ein Viertel der Jobcenter fungierte das Modellprojekt als Ersatz für auslaufende Maßnahmen beziehungsweise für Maßnahmen, die in ihrem Umfang reduziert wurden. Insbesondere wurden hier Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (AGH MAE) oder in der Entgeltvariante (AGH Entgelt) genannt.

Von den Jobcentern, die auf eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ verzichteten, wurde am häufigsten die geforderte Mindestanzahl an Teilnehmenden von 500 Personen für die Aktivierungsphase als entscheidendes Hemmnis genannt (83 %). Von großer Bedeutung waren auch Unsicherheiten bezüglich der weiteren Finanzplanung und die Tatsache, dass die finanzielle Belastung durch Aktivierung und Coaching als zu hoch eingeschätzt wurde. Sowohl für die Aktivierungsphase als auch für das begleitende Coaching in der Beschäftigungsphase wurden keine zusätzlichen finanziellen Mittel durch den Bund zur Verfügung gestellt. Maßnahmen in der Aktivierungsphase waren Teil des SGB II-Budgets der Jobcenter. Eine Kofinanzierung der Aktivierungsphase und des Coaching beispielsweise durch Landes-ESF-Mittel war zulässig, wurde von den teilnehmenden Jobcentern allerdings nur selten umgesetzt.

Ein weiteres wesentliches Argument gegen eine Teilnahme war die Einschätzung, dass es nicht möglich sei, genügend geeignete Bürgerarbeitsplätze für die in Frage kommenden Personen zu schaffen (72 %). Dieses Argument wurde unter anderem damit begründet, dass die Kosten der Arbeitgeber für die Betreuung der Teilnehmenden nicht abgedeckt seien beziehungsweise dass keine Träger vorhan-

den seien, die als Beschäftigungsträger in Frage kämen. Ein Teil der Jobcenter, die sich im Rahmen des Interessenbekundungsverfahrens nicht beworben hatte, vertrat zudem die Ansicht, es seien ausreichend Förderinstrumente vorhanden, die sich bewährt hätten, und das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ sei nichts grundlegend Neues, sondern die Fortsetzung von AGH oder „Kommunal-Kombi“ (57 %). Rund die Hälfte der nicht-teilnehmenden Jobcenter ging zudem davon aus, dass eine zusätzliche Aktivierung nicht möglich sei und ohnehin alles Erforderliche getan werde, um die in Frage kommenden Personen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

3.2.2 Organisation und Zielsetzung der Aktivierungsphase

Organisatorische Ausgestaltung der Aktivierungsphase

Aus den Gesprächen mit den Jobcentern in den Fallstudienregionen wurde deutlich, dass offenbar viele der teilnehmenden Jobcenter im Vorfeld mit zusätzlichen Personalstellen gerechnet hatten, um die Umsetzung der Aktivierungsphase zu bewältigen. Dies wurde mit den höheren Anforderungen in Bezug auf die Kundenbetreuung, wie beispielsweise einer höheren Kontaktdichte und einem geringeren Betreuungsschlüssel, begründet. Es war daher in den meisten Fällen vorgesehen den Personaleinsatz zu erhöhen. Aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln konnte der weit überwiegende Teil der Jobcenter, konkret 168 von 194 befragten Jobcentern, diese Pläne jedoch nicht realisieren. In den 26 Jobcentern, die zusätzliches Personal bereitstellen konnten, wurden im Schnitt lediglich zwei zusätzliche Stellen geschaffen.

Innerhalb der einzelnen Jobcenter gab es unterschiedliche Vorgehensweisen zur Organisation und Umsetzung der Aktivierungsphase. Einerseits lagen die Unterschiede darin, wie die Integrationsfachkräfte in Bezug auf die Betreuung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase eingebunden waren, andererseits unterschied sich die Umsetzung auch hinsichtlich des Einsatzes von Trägern.

Bei über der Hälfte der Jobcenter hatten alle Integrationsfachkräfte neben ihrer regulären Beratungs- und Vermittlungstätigkeit auch die Aufgabe die aktivierten Personen zu betreuen. Diejenigen Kunden und Kundinnen, die an der Aktivierungsphase teilnahmen, wurden demnach weiterhin von der bisher zuständigen Person betreut. Bei allen anderen befragten Jobcentern kam es zu Umstrukturierungen. Ein Ansatz bestand darin, dass entweder einzelne Integrationsfachkräfte losgelöst von Teamstrukturen oder einzelne Mitarbeitende innerhalb bestehender Teams zusätzlich zu ihren regulären Aufgaben für die Betreuung der Aktivierten zuständig waren. Dieser Ansatz wurde in 24 Jobcentern umgesetzt. Ähnlich häufig ist das Modell anzutreffen, bei dem ein speziell neues Team von Integrationsfachkräften ausschließlich für die Teilnehmenden der Aktivierungsphase zuständig war. Seltener gab es hingegen den Ansatz, dass sich einzelne Mitarbeitende unabhängig von Teamstrukturen um die Aktivierten kümmern sollten (10 Jobcenter) oder dass bestehende Teams zu reinen „Aktivierungsteams“ umfunktionierte wurden (3 Jobcenter).

Im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ bestand für die teilnehmenden Jobcenter die Möglichkeit, Teile der Aktivierungsphase oder die gesamte Aktivierungsphase an externe Dritte auszulagern. Rund zwei Drittel der befragten Jobcenter griffen auf diese Möglichkeit zurück und bezogen bei einzelnen oder mehreren Aspekten Träger mit ein. Bei der Auswahl der Personen für die Bürgerarbeitsplätze hatte der Einsatz von Trägern kaum Bedeutung, gleiches gilt für das Profiling im Rahmen der Aktivierungsphase. Auch hier behielt der Großteil der Jobcenter, konkret 134 von 194 befragten Jobcentern, vollständig die Zuständigkeit oder zumindest die Federführung, nur in zehn Fällen erfolgte das Profiling allein durch externe Dritte. Für die Durchführung der Maßnahmen zur Aktivierung und auch die Vermittlung der Teilnehmenden während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt wurden hingegen bei mehr als der Hälfte der Jobcenter Träger hinzugezogen. Innerhalb der Aktivierungsphase kam den Trägern somit eine relativ hohe Bedeutung zu. Daher war es auch interessant zu betrachten, inwieweit die Jobcenter die Aktivitäten der Träger steuerten. Über die Hälfte der Jobcenter, die Träger einbezogen hatten, machten diesen keinerlei Zielvorgaben. Wenn Vorgaben erfolgten, dann waren dies meist konkrete Integrationsquoten, die erreicht werden sollten. Darüber hinaus gab

es auch Vorgaben zum Betreuungsschlüssel. Nur 27 von insgesamt 194 Jobcentern setzten Anreize in Form eines Bonus- und/oder Malus-Systems bei Erreichen oder Verfehlen von Integrationszielen. Hervorzuheben ist, dass 99 Jobcenter einen regelmäßigen Austausch zu den Trägern über die Teilnehmenden pflegten.

Die Dauer der Aktivierungsphase musste entsprechend der Vorgaben des Modellprojekts bei mindestens sechs Monaten liegen. In den meisten der befragten Jobcenter, das heißt in 159 von 194 Jobcentern, wurde die Dauer der Aktivierungsphase für die Teilnehmenden individuell festgelegt und fiel somit für die einzelnen Teilnehmenden mitunter sehr unterschiedlich aus. In den restlichen 35 Jobcentern wurden für alle Teilnehmenden zeitliche Vorgaben gemacht; die Dauer lag hier in der Regel bei sechs Monaten. Die Auswertung der Prozessdaten liefert hier Hinweise, dass die zeitlichen Vorgaben teilweise unterschritten wurden. Außerdem wurde für viele Teilnehmende kein oder ein weit in der Zukunft liegendes Enddatum der Aktivierungsphase eingetragen (Datenanhang A.1.6).²⁷ Die Auswertung der Anzahl der besuchten Maßnahmen im Abschnitt 3.3.2 zeigt, dass die Teilnehmenden hauptsächlich innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn der Aktivierungsphase mehr Maßnahmen besuchten als die Nicht-Teilnehmenden. Nach diesen zwölf Monaten lässt sich jedoch kaum mehr ein Unterschied zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden feststellen.

Zur Finanzierung der Aktivierungsphase ist festzustellen, dass dem überwiegenden Teil der Jobcenter ausschließlich Mittel des Eingliederungstitels zur Verfügung standen. Ein Drittel der Jobcenter konnte darüber hinaus zusätzlich auf Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) der Bundesländer zurückgreifen. Nur in wenigen Fällen standen kommunale Mittel oder Landeshaushaltsmittel zur Verfügung.

Zielsetzung der Aktivierungsphase

In den Fallstudien wurde häufig darauf hingewiesen, wie missverständlich und irreführend die Wahl des Begriffs „Bürgerarbeit“ für das Modellprojekt war. Sowohl die Integrationsfachkräfte als auch die Teilnehmenden verbanden vor allem zu Beginn des Modellprojekts mit dieser Begrifflichkeit die Zusage einer Beschäftigungsmöglichkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Daher sei es anfangs für die Jobcenter auch herausfordernd gewesen, den Teilnehmenden zu erklären, dass es in erster Linie um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und nicht um die Vermittlung eines Bürgerarbeitsplatzes gehe. In einem Jobcenter entschloss man sich sogar dazu, die Teilnehmenden nicht darüber zu informieren, dass sie am Modellprojekt teilnehmen, um dieses Missverständnis zu vermeiden. Für die späteren Analysen ist dieser Aspekt insofern wichtig, da die in der empirischen Literatur festgestellten Abschreckungseffekte für diese Analyse eine geringere Rolle spielen.²⁸

Gerade weil der Name des Modellprojekts missverständlich war, wurde in den standardisierten Befragungen und auch in den Fallstudien genauer untersucht, welche Informationen über die Zielsetzung der Aktivierungsphase an die Teilnehmenden vermittelt wurden. Mehr als 90 % der Jobcenter machte den Teilnehmenden deutlich, dass das Ziel der Aktivierungsphase darin besteht, eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Insgesamt wurde viel Wert auf die Kommunikation mit den Teilnehmenden und die Weitergabe von Kerninformationen gelegt. Fast zwei Drittel der Jobcenter hielt es zudem für wichtig, den Kunden und Kundinnen zu vermitteln, dass die Teilnahme an der Aktivierungsphase neue Perspektiven bietet. Auch wenn nur wenige Jobcenter kommunizierten (etwa 14 %), dass die Aktivierungsphase eine geeignete Vorbereitung auf einen Bürgerarbeitsplatz sei, gab knapp die Hälfte der Jobcenter an die Teilnehmenden weiter, dass die Aktivierungsphase durchlaufen werden müsse, um im Anschluss einen Bürgerarbeitsplatz zu erhalten. Diese Art der Information deutet darauf

²⁷ Die Angaben zur Aktivierungsphase waren jedoch keine Pflichtangaben, daher sind diese vorsichtig zu interpretieren.

²⁸ Abschreckungseffekte entstehen, wenn Arbeitslosen eine Maßnahme angekündigt wird und dadurch schon Effekte entstehen bevor die Arbeitslosen überhaupt in die Maßnahme eintreten.

hin, dass bei der Kommunikation das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zwar grundsätzlich vermittelt wurde, anscheinend jedoch nicht immer ganz eindeutig im Vordergrund stand. Ungefähr jedes zweite Jobcenter informierte die aktivierten Personen dahingehend, dass es im Anschluss an die Aktivierungsphase nur für wenige Teilnehmende einen Bürgerarbeitsplatz gab. Daher ist grundsätzlich anzunehmen, dass es den meisten Teilnehmenden klar war, dass sie nicht in jedem Fall einen Bürgerarbeitsplatz erhalten würden und gegen Ende der Aktivierungsphase ihre Suchanstrengungen einstellen könnten. Das Einmünden in einen Bürgerarbeitsplatz wurde von den Jobcentern unterschiedlich bewertet: Während 30 der befragten Jobcenter den Teilnehmenden klar machen wollten, dass ein Bürgerarbeitsplatz keine erstrebenswerte Alternative sei, wurde ein Bürgerarbeitsplatz in 64 Jobcentern als Belohnung für Bemühungen in Richtung erstem Arbeitsmarkt dargestellt.

3.2.3 Auswahl der Teilnehmenden in der Aktivierungsphase

Gründe für die Auswahl der Zielgruppen

Die Jobcenter begründeten ihre Teilnahme am Modellprojekt im Regelfall damit, dass das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ eine Perspektive für schwervermittelbare Personengruppen schaffen könne. Aus diesem Verständnis heraus wählten die Jobcenter auch ihre Zielgruppen für die Aktivierungsphase aus. Mehrheitlich konzentrierten sich die Jobcenter auf die jeweils größte Gruppe unter den schwervermittelbaren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb). Diese variierten von Jobcenter zu Jobcenter anhand einzelner Charakteristika. Einige Jobcenter sahen im Modellprojekt aber auch die Chance, einer Zielgruppe, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen konnte, mit Bürgerarbeitsplätzen eine längerfristige Beschäftigung zu bieten. Auch wenn die eigentliche Intention des Modellprojekts nicht darin bestand möglichst viele Bürgerarbeitsplätze zu besetzen oder gar einen zweiten Arbeitsmarkt zu etablieren, erachteten es einige Jobcenter dennoch als sinnvoll einem bestimmten Personenkreis mithilfe der Bürgerarbeit eine Alternative zu kurzfristigen Maßnahmen anbieten zu können.

Darüber hinaus gab es weitere wichtige Aspekte, die die Auswahl der Zielgruppe beeinflussten: Viele Jobcenter wollten gezielt eine möglichst große Bandbreite von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aktivieren und grenzten die Gruppe daher lediglich anhand des Alters oder der Profillage ab, um zu sehen, bei welcher Gruppe eine intensive Aktivierung die größten Erfolge bringt. Aufgrund von diesen Erkenntnissen wird in den empirischen Analysen auch keine grundsätzliche Einschränkung des Personenkreises in den Daten vorgenommen. Ein Drittel der Jobcenter gab an, dass die bestehenden Angebote und Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen, beispielsweise für Alleinerziehende oder für bestimmte Altersgruppen, nicht ausreichend waren und die Bürgerarbeit nun die Chance bot diese Lücke zu schließen. Andere Jobcenter sahen im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ für bestimmte Gruppen einen guten Anschluss an andere Maßnahmen.

Eine Analyse der Zielgruppen in den einzelnen Jobcentern zeigt ein sehr heterogenes Bild. Im Regelfall orientierten sich die Jobcenter jedoch an den Profillagen und konzentrierten sich hier eher auf die marktfernen Profillagen – Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil. Auch einzelne Problemgruppen wie etwa Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende oder Personen mit Migrationshintergrund wurden häufig in den Fokus genommen. Hinsichtlich des Altersspektrums ist zu sagen, dass es ebenfalls meist recht weit gefasst war, sich aber vor allem auf den Bereich der 25- bis 49-Jährigen bezog, da für diese Altersklasse vergleichsweise wenige spezifische Instrumente zur Verfügung stehen. Zusammenfassend kann man festhalten, dass solche Zielgruppen gewählt wurden, von denen man sich aufgrund der verstärkten Bemühungen innerhalb der Aktivierungsphase Erfolge versprach.

Auswahlverfahren der Teilnehmenden für die Aktivierungsphase

Größtenteils wurde den Integrationsfachkräften die Entscheidung über die Teilnahme der Kunden und Kundinnen an der Aktivierung überlassen. Im Regelfall gab es keine einheitlichen Auswahlkriterien, sondern die Integrationsfachkräfte entschieden nach ihrer Einschätzung, ob die Kunden und Kundinnen formal zu der vom Jobcenter gewählten Zielgruppe passten. Auf Basis des Lebenslaufs und von

Einzelgesprächen wurden die Entwicklungsmöglichkeiten von potenziellen Teilnehmenden beurteilt sowie deren Motivation und Zuverlässigkeit bewertet. Aber auch ein eher pragmatisches Vorgehen war in Einzelfällen anzutreffen. Beispielsweise wurde in einigen wenigen Jobcentern nur geprüft, ob sich die Kundinnen und Kunden in einer Maßnahme oder Fortbildung befanden. Wenn dies nicht der Fall war, wurden sie in die Aktivierungsphase aufgenommen. Es ist daher nicht in allen Fällen davon auszugehen, dass die Teilnehmenden eine positive Selektion aufgrund unbeobachtbarer Merkmale darstellten, wie sonst bei dieser Art von aktiver Arbeitsmarktpolitik üblich. Da die Auswahl der Teilnehmenden im Regelfall deutlich früher stattfand als das Einrichten der Bürgerarbeitsplätze, spielten die zu besetzenden Bürgerarbeitsplätze bis auf in wenigen Ausnahmen keine Rolle bei der Auswahl der Teilnehmenden.

In den Jobcentern gab es unterschiedliche Ansätze, wie verpflichtend die Teilnahme an der Aktivierungsphase beziehungsweise an einzelnen Aktivierungsmaßnahmen war. Über die Hälfte der Jobcenter – insgesamt handelte es sich um 104 Jobcenter – hatte den ausgewählten Personen eine Teilnahme an der Aktivierungsphase freigestellt. Die Gründe, den ausgewählten Personen eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ freizustellen, waren insbesondere, dass man sich dadurch eine höhere Motivation erwartete und weniger Personen versuchen würden, sich den Maßnahmen beispielsweise durch Krankmeldungen zu entziehen. Sobald eine Teilnahme jedoch in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wurde, war die Teilnahme an Maßnahmen zur Aktivierung verpflichtend und bei Verweigerung kam dementsprechend das Sanktionsinstrumentarium des SGB II zur Anwendung. Bei mehr als einem Drittel der Jobcenter war die Teilnahme an der Aktivierungsphase aber von vornherein verpflichtend; dies war beispielsweise in den Jobcentern der Fall, in denen alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einer bestimmten Region zur Zielgruppe gehörten. Eine vollständige Freiwilligkeit – sowohl im Hinblick auf den Eintritt in die Aktivierungsphase als auch bei einzelnen Maßnahmen – gab es lediglich in zehn Jobcentern.

3.2.4 Inhalte und Strategien der Aktivierungsphase

Inhaltliche Ausgestaltung der Aktivierungsphase

Ein zentraler Ansatzpunkt im Rahmen der Aktivierungsphase war die intensive Betreuung der teilnehmenden Personen. Dies zeigte sich daran, dass in fast allen Jobcentern längere Auftaktgespräche mit den Teilnehmenden geführt wurden, die in der Regel zwischen 30 und 90 Minuten dauerten. Des Weiteren war während der Aktivierungsphase mehrheitlich eine intensivere Kontaktdichte als im regulären Beratungs- und Vermittlungsgeschäft festzustellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei der Definition von Kontaktdichte der BA auch Telefongespräche einbezogen werden. Abhängig von verschiedenen Merkmalen wie Profillage, Altersgruppe oder Ähnlichem bewegte sich zum damaligen Zeitpunkt (2011/2012) die Kontaktdichte im Regelgeschäft zwischen einem Kontakt pro Quartal und einem Kontakt pro Halbjahr, während in der Aktivierungsphase die meisten Jobcenter mindestens ein persönliches Gespräch pro Monat vor Ort im Jobcenter vorgesehen hatten. Wurde die Umsetzung der Aktivierungsphase an Träger vergeben, so war die Kontakthäufigkeit mit bis zu zwei Tagen pro Woche sogar noch höher. Die Aktivierungsphase zeichnete sich im Vergleich zum Regelbetrieb durch eine höhere Kontaktdichte und eine deutlich geringere Anzahl zu betreuender Kundinnen und Kunden pro Fachkraft aus. Mehrheitlich wurde sowohl hinsichtlich der Betreuung im Jobcenter als auch bei einem Träger ein Betreuungsschlüssel von 1:50 oder darunter sowie zwischen 1:101 bis 1:150 genannt. Auch wenn gemäß § 44c Abs. 4 SGB II für den Regelbetrieb ein Betreuungsschlüssel von 1:150 bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, vorgesehen ist, lag der Betreuungsschlüssel zum damaligen Zeitpunkt nach Auskunft der befragten Jobcenter im Schnitt bei 1:350. Insgesamt ermöglichten die hohe Kontaktdichte und die intensive Betreuung während der Aktivierungsphase ein detailliertes Profiling der Teilnehmenden und führte unter anderem dazu, bislang nicht entdeckte Vermittlungshemmnisse zu identifizieren. Zudem konnte ein besserer Überblick darüber gewonnen werden, welche Personen überhaupt noch in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar waren.

Neben der Art und Intensität der Betreuung war im Hinblick auf die Ausgestaltung der Aktivierungsphase auch relevant, welche Methoden und/oder Maßnahmen im Rahmen der Aktivierungsphase zur Anwendung kamen. Insgesamt zeigte sich, dass vom überwiegenden Teil der Jobcenter in der Aktivierungsphase Standardmaßnahmen umgesetzt wurden, die unmittelbar auf den Arbeitsmarkt zielten, wie Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse und Betriebspraktika. Allerdings setzte die Mehrheit der Jobcenter auch AGH MAE ein. Bisher im Regelbetrieb nicht eingesetzte Vorgehensweisen – wie andere Profilingmethoden oder alternative Gesprächstechniken – kamen hingegen nur bei einer Minderheit der Jobcenter zum Einsatz.

Typisierung der Strategien in der Aktivierungsphase

Im Rahmen der Evaluation wurde der Versuch unternommen, sogenannte Strategietypen der Aktivierung zu identifizieren. Lassen sich solche Strategietypen feststellen, so bildet dieser Schritt eine wichtige Grundlage für die späteren Wirkungsanalysen. Denn dann kann untersucht werden, ob sich die verschiedenen Strategietypen als erfolgreich oder weniger erfolgreich kennzeichnen lassen. So wiederum können Merkmale einer zielführenden Ausgestaltung der Aktivierungsphase identifiziert werden. Hierbei ist zu beachten, dass es eine Vielzahl an Stellschrauben gibt, welche die Strategie eines Jobcenters bestimmen kann. Auf Basis theoretischer Überlegungen und der Erfahrungen aus den Fallstudien wurden 92 Variablen aus dem Datensatz der standardisierten E-Mail-Befragung der teilnehmenden Jobcenter ausgewählt, die die konkrete Ausgestaltung der Aktivierungsphase betrafen oder den strategischen Ansatz eines Jobcenters kennzeichnen könnten. Unter diesen wurden wiederkehrende Muster von Strategiemeasures-Bündeln festgestellt. Dies erlaubte es, Gruppen von Jobcentern mit ähnlichen Mustern zu identifizieren, um diese dann als Strategietypen zu kategorisieren.

Die Extraktion solcher Gruppen von Strategien erfolgte dabei zunächst rein datenbasiert. In einem ersten Schritt wurde mit den Angaben der Jobcenter aus der E-Mail-Befragung eine sogenannte Faktorenanalyse durchgeführt. Ziel hierbei war es, Strukturen im Antwortverhalten der Jobcenter zu erkennen und unter unterschiedlichen Merkmalen der Umsetzung Faktoren zu identifizieren, die Umsetzungsstrategien der Jobcenter wiedergeben. Anschließend wurden in einem zweiten Schritt die identifizierten Faktoren im Rahmen einer sogenannten Clusteranalyse verwendet, um die Jobcenter einzelnen Strategietypen zuordnen zu können.²⁹

Die Faktorenanalyse führte zu folgenden drei Faktoren:³⁰

Faktor 1: Hoher Trägereinsatz

Dieser Faktor zeigt, ob Jobcenter bei der Betreuung einschließlich Standortbestimmung, bei der Durchführung der Maßnahmen zur Aktivierung und bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt verstärkt Träger einsetzen. In der Zusammenarbeit mit den Trägern machten die Jobcenter in der Regel keine Zielvorgaben, allerdings wurden Vorgaben hinsichtlich der persönlichen Kontakthäufigkeit sowie der inhaltlichen Ausgestaltung gemacht. Die den Trägern zugewiesenen Budgets wurden nicht zur freien Verwendung überlassen. Entsprechend der vorgegebenen Kontakthäufigkeit hatten die Teilnehmenden dieser Jobcenter häufiger face-to-face-Gespräche beim Träger.

Faktor 2: Verstärkte Umsetzung beim Jobcenter unter Einsatz der Standardmaßnahmen

Bei dieser Strategiedimension wurde insbesondere bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt die Zuständigkeit im Jobcenter behalten, beziehungsweise diese wurde nur teilweise an Träger abgegeben. In dieser Strategiedimension wurden verstärkt Standardmaßnahmen eingesetzt. Insbesondere die Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation der Aktivierten wie Qualifizierung über Bildungsgut-

²⁹ Vgl. Backhaus et al. (2006).

³⁰ Zunächst ergaben sich 12 Faktoren mit einem Eigenwert größer als eins. Die Anzahl der relevantesten Faktoren wurde dann mit Hilfe von Scree-Plots auf drei reduziert.

scheine, die Qualifizierungsmaßnahmen und die Förderung der beruflichen Weiterbildung wurden von diesen Jobcentern eingesetzt. Daneben wurden der Eingliederungszuschuss sowie Trainingsmaßnahmen genutzt.

Faktor 3: Zuständigkeit für die Aktivierungsphase bei ausgewählten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jobcenter

Dieser Faktor gibt an, ob in den Jobcentern ausgewählte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für die Aktivierungsphase zuständig waren, das heißt, ob in den Jobcentern eine gewisse Spezialisierung erfolgte. Dies ist unabhängig davon, ob die Aufgaben an komplette Teams oder an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert wurden, das heißt, es erfolgte eine gewisse Spezialisierung im Jobcenter. Die konkrete Arbeit in den Jobcentern zeichnete sich zwar durch längere Auftaktgespräche aus, dafür fanden aber die face-to-face Gespräche seltener statt und die Jobcenter hatten einen schlechteren Betreuungsschlüssel. Dabei beantworteten die Jobcenter die Fragen zur Kontaktdichte in der Regel selbst und machten zusätzlich Angaben zum Einsatz von alternativen Methoden zur Beseitigung von Vermittlungshemmnissen im persönlichen sowie im fachlichen Bereich.

Im Rahmen der Clusteranalyse auf Basis dieser drei Faktoren konnten fünf Strategietypen identifiziert werden, die zudem auch detailliert aus der Perspektive der Teilnehmenden untersucht wurden. Tabelle 3.1 zeigt die Verteilung der Jobcenter und die Verteilung der Fallzahlen der telefonisch befragten Teilnehmenden der Aktivierungsphase auf die fünf Cluster.

Tabelle 3.1: Faktorladungen und Verteilung der Jobcenter und befragten Teilnehmenden auf die fünf Cluster

Cluster	Anzahl der Jobcenter pro Cluster	Anzahl der befragten Teilnehmenden pro Cluster*	Faktor 1: Trägereinsatz	Faktor 2: Umsetzung beim Jobcenter und Standardmaßnahmen	Faktor 3: Zuständigkeit bei ausgewählten Mitarbeitern/innen
1	36	1.193	-1,10	+0,14	-0,92
2	37	1.247	-1,31	-0,08	+0,75
3	44	1.025	+0,72	+0,02	+0,87
4	66	2.869	+0,75	+0,47	-0,43
5	11	35	+0,59	-3,06	-0,43

* 136 Missings

Quelle: IAW-Bürgerarbeit-E-Mail-Befragung 2011 (N=194); Teilnehmendenbefragung (N=6.505).

Die einzelnen Cluster lassen sich wie folgt kategorisieren:

- (1) Die Gruppe der Jobcenter in Cluster 1 setzte *eher keine Träger* ein, sondern führte die *Aktivierungsphase im Jobcenter* durch. Dabei wurden *tendenziell die Standardmaßnahmen angewendet* und es erfolgte *keine Spezialisierung im Jobcenter*. Dieses Cluster weist die höchsten Anteile von befragten Teilnehmenden auf, die der Meinung waren, dass sich während der Aktivierungsphase im Vergleich zu der Zeit davor keine Veränderungen gezeigt haben. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Stellen- und die Maßnahmenangebote als auch in Bezug auf die Zeit, die für die Beratung zur Verfügung stand. Im Hinblick auf die Betreuungsqualität schnitt dieses Cluster im Vergleich zu den anderen eher durchschnittlich ab. Einem vergleichsweise hohen Anteil von Kundinnen und Kunden in diesem Cluster wurden Arbeitsgelegenheiten angeboten.
- (2) Die Jobcenter in Cluster 2 setzten ebenfalls *eher keine Träger* ein, sondern *einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters waren speziell für das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ zuständig*. Außerdem wurden *eher weniger Standardmaßnahmen* eingesetzt. In der Einschätzung der befragten Teilnehmenden schnitt dieses Cluster am besten ab. Im Vergleich zu den anderen Clustern hatten die Befragten hier den Eindruck, dass man sich gut um sie gekümmert hätte, nicht nur Forderungen gestellt wurden, sondern auch eigene Vorstellungen eingebracht werden konnten. Auch waren die Befragten am häufigsten der Ansicht, dass sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

nen des Jobcenters mehr Zeit für sie genommen hätten, dass während der Aktivierungsphase mehr Angebote für reguläre Beschäftigung, aber auch mehr Maßnahmenangebote unterbreitet wurden. Außerdem war hier die Betreuungsintensität, gemessen an der Häufigkeit der Gespräche, während der Aktivierungsphase am höchsten. Während in Bezug auf den Abbau von Vermittlungshemmnissen im fachlichen Bereich vergleichsweise wenig unternommen wurde, zeigt dieses Cluster die höchsten Anteile von Personen, denen Angebote für Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt gemacht wurden.

- (3) Jobcenter, die dieser Gruppe angehörten, *beauftragten in hohem Maße Träger* mit Teilen der Aktivierungsphase. Teilweise erfolgte die Umsetzung auch im Jobcenter unter *Einsatz von Standardmaßnahmen*. Im *Jobcenter fand eine Spezialisierung* statt, das heißt einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters waren speziell für das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ zuständig. In diesem Cluster sind im Vergleich zu den anderen Clustern die wenigsten Personen der Ansicht, dass man sich gut um sie gekümmert habe. Zudem hatten die meisten der Befragten den Eindruck, dass man ihre Fähigkeiten unterschätzen beziehungsweise falsch einschätzen würde. Im Gegensatz dazu gab ein relativ großer Teil an, dass man sich in den letzten sechs Monaten mehr Zeit für die Beratung genommen hätte als zuvor. Dieses Cluster hat den höchsten Anteil an Personen, die angaben, keine der abgefragten Unterstützungsangebote im Bereich der Beseitigung von Vermittlungshemmnissen im fachlichen Bereich erhalten zu haben. Es wurde vergleichsweise selten ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten, Arbeitsgelegenheiten hingegen wurden relativ häufig genutzt.
- (4) In dieser Gruppe von Jobcentern wurden zum Teil *Träger mit Teilen der Aktivierungsphase beauftragt*, zum Teil wurde die Aktivierungsphase im Jobcenter selbst unter *Einsatz von Standardmaßnahmen* umgesetzt. Tendenziell waren *alle Integrationsfachkräfte neben ihrem regulären Geschäft* auch mit der Beratung und Betreuung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase betraut. Cluster 4 weist die höchsten Anteile von Personen auf, die Unterstützung bei verschiedenen Vermittlungshemmnissen im persönlichen Bereich erhielten, sowie einen relativ hohen Anteil von Personen, denen Unterstützung bei Bewerbungen angeboten wurde. Gleichzeitig sind die Werte bei Angeboten zur Beseitigung von Vermittlungshemmnissen im fachlichen Bereich durchschnittlich. Cluster 4 enthält den größten Anteil an Kunden und Kundinnen, die das Gefühl hatten, man hätte sich in den letzten sechs Monaten weniger Zeit für die Beratung genommen als vor der Aktivierungsphase. Wie bei Cluster 3 wurden auch hier vergleichsweise selten ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen angeboten, Arbeitsgelegenheiten hingegen häufiger.
- (5) Diese Jobcenter führten die Aktivierungsphase nicht selbst durch, sondern *beauftragten Träger*. Es gab *keine speziellen Personen oder Teams im Jobcenter*, die mit der Durchführung der Aktivierungsphase beauftragt wurden. Mit Blick auf die befragten Kundinnen und Kunden war hier der überwiegende Teil der Auffassung, man hätte sich im Jobcenter gut um sie gekümmert und sie konnten ihre eigenen Vorstellungen in den Beratungsprozess einbringen. Den Teilnehmenden wurden zum größten Teil mehr Maßnahmenangebote gemacht als vor der Aktivierungsphase. In Bezug auf die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen im fachlichen Bereich lassen sich in Cluster 5 die höchsten Anteile von Kunden und Kundinnen finden, die hier Angebote erhielten. Arbeitsgelegenheiten und Minijobs wurden vergleichsweise selten angeboten; gleichzeitig gab es viele Angebote für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Bei den aus der Clusteranalyse abgeleiteten Strategietypen zeigt sich, dass alle Umsetzungsvarianten – je nachdem, worauf das Augenmerk gelegt wird – besser oder schlechter abschneiden können. Es gibt Strategietypen, welche wahrscheinlich einen höheren Mitteleinsatz oder eine stärkere Umorganisation von Seiten des Jobcenters bedingen. In den empirischen Analysen wird sich daher zeigen müssen, ob sich dieser Aufwand in höheren Integrationsraten niederschlägt. Die Fallstudien zeigten, dass es bei der Umsetzung sehr auf das Engagement und Zusammenspiel der verschiedenen Akteure und die allgemeinen Rahmenbedingungen vor Ort ankam.

3.2.5 Ende und Einschätzung der Aktivierungsphase

Ende der Aktivierungsphase und Übergang in die Beschäftigungsphase

Endete die Aktivierungsphase und eine teilnehmende Person konnte weder in den ersten Arbeitsmarkt integriert noch auf einen Bürgerarbeitsplatz vermittelt werden, so wurde die Aktivierungsphase in den meisten Fällen fortgesetzt. Es zeigte sich, dass neben fehlender Qualifikation für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt insbesondere ein Mangel an passenden Bürgerarbeitsplätzen ursächlich dafür war, dass nicht alle vermittelbaren Teilnehmenden nach Beendigung der Aktivierungsphase einen Bürgerarbeitsplatz zugewiesen bekamen. Häufig wurde in solchen Fällen von den Jobcentern eine Warteliste für Bürgerarbeitsplätze geführt. Eine weitere oft vorzufindende Vorgehensweise bestand darin, dass die Teilnehmenden wieder in die reguläre Betreuung zurückkehrten. Dies bedeutete aber nicht unbedingt auch einen Ausstieg aus dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“, vielmehr wurden die Kunden und Kundinnen für einen (frei werdenden) Bürgerarbeitsplatz vorgemerkt und teilweise wurde auch versucht, die während der Aktivierungsphase praktizierte höhere Kontaktdichte beizubehalten, um die Nachhaltigkeit der durchgeführten Aktivierungsmaßnahmen aufrecht zu erhalten. Viele Jobcenter nutzten jedoch die über die Kunden und Kundinnen gewonnenen Erkenntnisse aus der Aktivierungsphase, um nach weiteren Fördermöglichkeiten zu suchen. Es ist daher zu vermuten, dass auch nach dem offiziellen Ende der Aktivierungsphase positive (Abstrahl-)Effekte existieren.

Einschätzung der Jobcenter zur Aktivierungsphase

Mehrheitlich vertraten die Jobcenter die Auffassung, dass die Aktivierungsphase dazu dienen würde, sich zunächst intensiv um die Problemlagen der Teilnehmenden zu kümmern, um anschließend eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt anzustreben. Wurde im Rahmen der Aktivierungsphase mit Trägern zusammengearbeitet, so war die Mehrheit der Jobcenter mit der Zusammenarbeit zufrieden und hatte auch den Eindruck, dass die Träger und deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dem Modellprojekt positiv gegenüberstanden. In Bezug auf die generelle Zufriedenheit mit der Aktivierungsphase zeigte sich insgesamt aber eine eher ambivalente Einschätzung der Jobcenter. So war nur knapp die Hälfte der teilnehmenden Jobcenter von einzelnen Aspekten der Aktivierungsphase überzeugt und übernahm diese auch für das Tagesgeschäft.

3.3 Daten und Methodische Vorgehensweise

3.3.1 Daten

Die empirischen Auswertungen dieser Evaluation basieren auf speziellen Stichproben aus den integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Diese werden ausführlicher im Datenanhang A.1 dargestellt.³¹ Ein besonderer Vorteil der speziellen Stichproben besteht darin, dass sowohl die Stichprobe als auch das Merkmalsspektrum an die Bedürfnisse der Evaluation angepasst wurden. Neben Informationen über die Teilnehmenden, die zwischen Juli 2010 und Juni 2011 mit der Teilnahme begonnen haben, stehen vier Gruppen aus Nicht-Teilnehmenden zur Verfügung, sowohl aus teilnehmenden als auch aus nicht-teilnehmenden Jobcentern, und sowohl während als auch vor der Programmphase. In der Summe besteht der Datensatz aus fünf Stichproben: einer 50 % Zufallsstichprobe mit 69.000 Teilnehmenden und vier Stichproben für Nicht-Teilnehmende mit jeweils 125.000 Personen.³² Die Kontrollgruppen sind eine Mischung aus Bestands- und Zugangsstichproben, vergleichbar mit der Stichprobe der Teil-

³¹ Einen Überblick über die Stichprobe der IEB, die der Öffentlichkeit zugänglich ist, liefern Dorner et al. (2010). Für eine Diskussion über die Eignung der Daten sei an Biewen et al. (2014) oder Lechner/Wunsch (2013) verwiesen.

³² Die Programmteilnahme an der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ war in der Regel nicht Bestandteil der IEB. Deshalb hatten die Jobcenter zusätzlich Informationen über die Teilnahme auf Grundlage interner Unterlagen zwischen dem 1. Juli 2010 und 30. Juni 2011 gesammelt.

nehmenden. Neben den soziodemografischen Charakteristika der Personen können deren komplette Erwerbsbiographien bis ins Jahr 2000 zurückverfolgt werden. Die Eigenschaften werden im Abschnitt 3.4 genauer betrachtet und zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden verglichen. Als Ergebnisvariablen wurden Erwerbszustände der Personen mindestens bis zum 31. Dezember 2013 betrachtet, also mindestens zweieinhalb Jahre nach dem (hypothetischen) Zugang in die Aktivierungsphase.³³ Bestimmte Erwerbszustände können in den sogenannten erweiterten Verbleibsnachweisen bis zum 31. August 2014 nachverfolgt werden. Die erweiterten Verbleibsnachweise sind eine Fortschreibung der IEB um mit den für die Wirkungsanalysen besonders relevanten Informationen zum Verbleib der Teilnehmenden einen längeren Untersuchungszeitraum zur Verfügung zu haben. Im Unterschied zu den IEB sind die erweiterten Verbleibsnachweise ein direkter Auszug aus den Prozessdaten der BA, die noch keinen intensiven Qualitäts- und Plausibilitätsüberprüfungen unterworfen waren. Ein weiterer Nachteil der erweiterten Verbleibsnachweise ist, dass nicht alle Ergebnisvariablen genau nachgebildet werden können, da beispielsweise noch nicht aufbereitet ist, welche Art einer Arbeitsmarktmaßnahme besucht wurde, sondern nur ob irgendeine Maßnahme besucht wurde.

Für die Differenz-von-Differenzen Analysen, die im Abschnitt 3.3.3 näher erläutert wird, wurden Individuen verfolgt, die zwischen dem 1. Juli 2008 und dem 30. Juni 2008 arbeitslos waren oder wurden.³⁴ Als Ergebnisvariablen wurden die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, das Ende des Leistungsbezugs sowie die durchschnittlichen Tagesentgelte in Beschäftigung verwendet. Die deskriptiven Statistiken sind im Abschnitt 3.3.2 genauer dargestellt.

Da die Teilnehmenden erst nach und nach innerhalb eines Jahres nach Beginn des offiziellen Starts in die Aktivierungsphase eintraten, spielen saisonale Unterschiede eine große Rolle. So unterscheiden sich die Arbeitsmarktchancen zwischen einer Person, die im Herbst arbeitslos wird, und einer Person, die im Frühjahr arbeitslos wird. Daher ist es wichtig die Ergebnisvariablen der Kontrollgruppen im gleichen Kalendermonat zu messen. Hierfür wurde für jede Kontrollperson ein hypothetischer Startzeitpunkt festgelegt, zu dem ein Eintritt in die Aktivierungsphase erfolgt wäre.³⁵

Unterschiede in den verwendeten Beobachtungszahlen ergeben sich zwischen den Abschnitten 3.3 und 3.4 sowie dem Abschnitt 3.4.3 daraus, dass in der Beschreibung der Teilnehmenden möglichst alle Personen verwendet wurden, während für die Wirkungsanalyse bestimmte Beobachtungen ausgeschlossen wurden. Dies betrifft Personen mit fehlenden Werten in wichtigen Kontrollvariablen, Personen in Jobcentern, die zugelassene kommunale Träger (zkT) sind,³⁶ sowie Personen in Landkreisen oder kreisfreien Städten, in denen die Programmteilnahme „verschmutzt“ wurde.³⁷

³³ Der späteste Zugang in die Aktivierungsphase, der in den Daten beobachtet werden kann, erfolgte zum 31. Juni 2011.

³⁴ Genauer gesagt wurden die Stichproben so gezogen, dass diese Personen für die Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ berechtigt gewesen wären, wenn es das Programm schon damals gegeben hätte.

³⁵ Alternative Ansätze nutzen sogenannte dynamische Matching Verfahren (Sianesi 2004 oder Fredriksson/Johansson 2008), welche Personen, die innerhalb eines kurzen Zeitraums in das Programm eintreten, mit in diesem Zeitraum nicht eintretenden Personen vergleichen, unabhängig davon ob diese zu einem späteren Zeitpunkt eingetreten sind. Dieses Verfahren soll die Konditionierung auf zukünftige Erwerbszustände (Eintritt in das Programm beziehungsweise damit verbundene Arbeitslosigkeit) verhindern. Dies ist hier jedoch nicht notwendig, da das Programm im Vergleich zu Standardmaßnahmen nur den Eintritt in einem relativ kurzen Zeitfenster erlaubt. Der alleinige Effekt der Aktivierungsphase beschränkt sich auf deren Mindestlaufzeit, da danach durch Eintritte in die Beschäftigungsphase keine eindeutigen Aussagen mehr möglich sind. Der Unterschied zwischen den beiden Ansätzen ist somit gering.

³⁶ Für zkT sind keine Informationen der Verbis/DORA-Auswertungen verfügbar.

³⁷ Dies betrifft Jobcenter-Fusionen sowie Berlin, wo zusätzliche Bürgerarbeitsplätze nachträglich vergeben wurden. Dadurch waren dort in einem Zeitraum, der außerhalb des in den Daten erfassten Zeitraums liegt, Personen vermehrt in die Aktivierungsphase eingetreten.

3.3.2 Deskriptiver Verlauf der Erwerbszustände

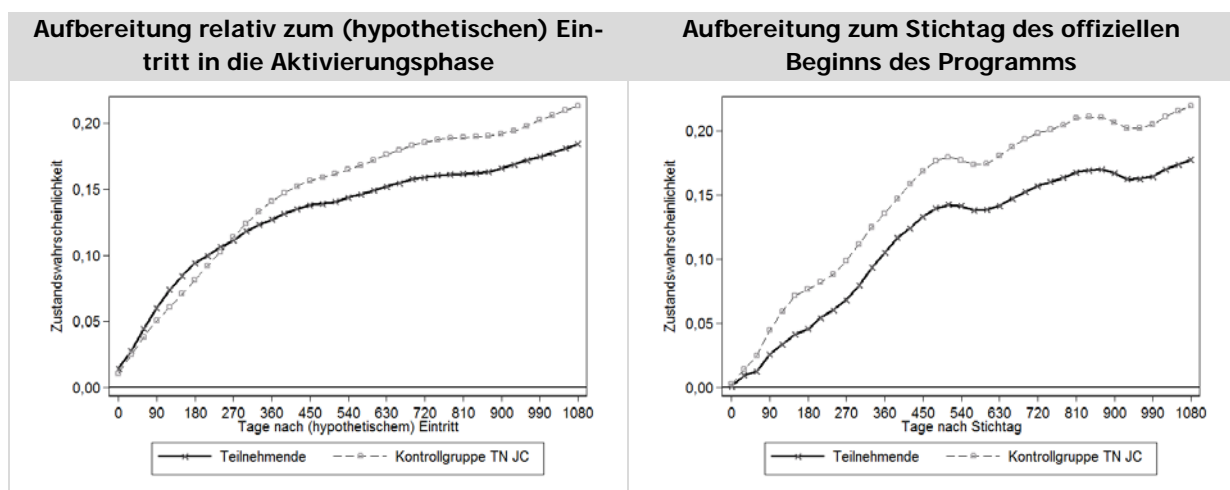
Im Folgenden werden die Erwerbszustände der Teilnehmenden der Aktivierungsphase im Vergleich zu nicht-teilnehmenden Personen in den gleichen (teilnehmenden) Jobcentern dargestellt. Die hier beschriebenen Unterschiede sind jedoch noch nicht als Effekte oder Wirkungen der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zu werten, da sie Unterschiede in den Eigenschaften von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden nicht berücksichtigen. Wie diese Unterschiede berücksichtigt werden, wird im folgenden Abschnitt dargestellt. Wenn in diesem Abschnitt von Kontrollgruppe die Rede ist, dann ist tatsächlich die potenzielle Kontrollgruppe, aus denen die statistischen Zwillinge in Abschnitt 3.5 gezogen werden, gemeint.

Darstellung der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt

Die Ergebnisvariablen werden in Monaten gemessen: für die Teilnehmenden ab dem individuellen Beginn der Aktivierung, für die Kontrollgruppen ab einem vergleichbaren, hypothetischen Zeitpunkt. Alternativ können die Ergebnisvariablen relativ zum Zeitpunkt des offiziellen Beginns des Programms (15. Juli 2010) aufbereitet werden.³⁸ Die Ergebnisvariablen können theoretisch über einen Zeitraum von bis zu 1.080 Tagen nach dem Eintritt in die Aktivierungsphase berechnet werden.

In Abbildung 3.1 sind die deskriptiven Verläufe der Standard-Ergebnisvariablen nach den unterschiedlichen Aufbereitungsmethoden dargestellt. Im linken Teil der Abbildung sind die Ergebnisse für eine Aufbereitung relativ zum Beginn der Aktivierungsphase dargestellt. Dabei sind jeweils auf der horizontalen Achse die Tage nach Eintritt in die Aktivierungsphase (Programmgruppe) beziehungsweise nach dem hypothetischen Stichtag (Kontrollgruppe) abgetragen und auf der vertikalen Achse die Wahrscheinlichkeit, zu diesem Zeitpunkt in einem der zwei möglichen Zustände zu sein. Im rechten Teil der Abbildung sind die Ergebnisvariablen relativ zum Stichtag 15. Juli 2010 dargestellt. Für diese Art der Aufbereitung zeigen sich deutliche saisonale Effekte, welche die Ergebnisse beeinflussen können. Dies ist für die Aufbereitung relativ zum individuellen (hypothetischen) Beginn nicht der Fall, da dort die Messung zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb des Jahres erfolgt.

Abbildung 3.1: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

³⁸ In diesem Fall würde die individuelle Teilnahme für die aktivierten Personen erst nach und nach erfolgen. Da sie jedoch arbeitslos und Leistungsempfänger oder Leistungsempfängerinnen sein müssten, um später in die Aktivierungsphase eingehen zu können, würde dies die Ergebnisse verzerrt darstellen.

Der erste Arbeitsmarkt ist hier der reguläre Arbeitsmarkt mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Dazu gehören jedoch auch Beschäftigungsverhältnisse, welche durch eine geförderte Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt entstehen. Dies betrifft aber nur Maßnahmen wie das Einstiegsgeld oder Eingliederungszuschüsse. Folglich wurde die Teilnahme an der Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ nicht als Integration in den ersten Arbeitsmarkt gezählt, da Bürgerarbeitsplätze auf dem zweiten Arbeitsmarkt eingerichtet wurden. Auch geringfügige Beschäftigung wurde nicht als Integration in den ersten Arbeitsmarkt gewertet.

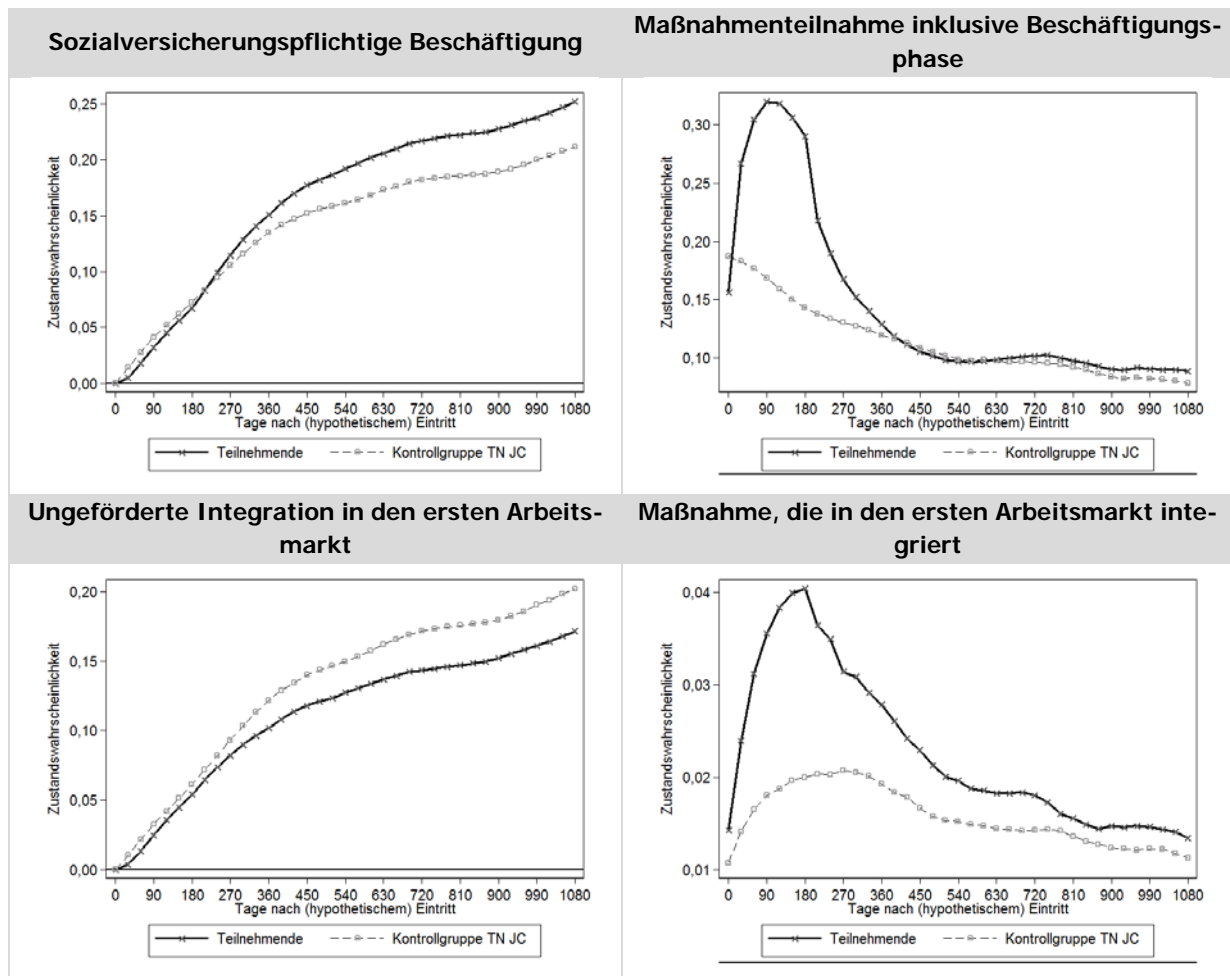
Bezüglich der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeigt sich, dass die Teilnehmenden im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden in den gleichen teilnehmenden Jobcentern zunächst eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit aufweisen, im Zeitablauf jedoch weniger häufig in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind (Abbildung 3.1, links).

Hier nicht dargestellt sind die Kontrollpersonen aus nicht-teilnehmenden Jobcentern. Diese weisen eine vom Niveau her höhere Integrationsrate als Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern auf. Abgesehen von diesem Niveau-Effekt entwickeln sie sich jedoch sehr ähnlich wie nicht-teilnehmende Personen in teilnehmenden Jobcentern. Die beobachtbaren Unterschiede in den deskriptiven Ergebnissen lassen sich durch Kontrolle von Unterschieden in den regionalen Arbeitsmarkeigenschaften erklären. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass eher Jobcenter mit schlechter Arbeitsmarktlage an der Bürgerarbeit teilnehmen.

Bezüglich der Ergebnisvariablen ab dem Zeitpunkt des offiziellen Starts der Aktivierungsphase zeigen sich Ergebnisse, die aufgrund der Stichtags-Aufbereitung saisonalen Schwankungen unterliegen (Abbildung 3.1, rechts). Hier zeigt sich eine geringere Integrationsrate von teilnehmenden Personen. Dies liegt jedoch darin begründet, dass Personen, die spät in die Aktivierungsphase eingetreten waren, davor nicht integriert beziehungsweise leistungsbeziehend waren, da sie sonst per Definition nicht an der Aktivierungsphase teilnehmen konnten.

Abbildung 3.2 zeigt unterschiedliche mögliche Ergebnisvariablen, mit denen man eine Teilnahme am Arbeitsmarkt messen kann. In der linken oberen Abbildung wird – wie im zweiten Zwischenbericht IAW/ISG (2013a) – die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung betrachtet. Hier zeigt sich, dass die Teilnehmenden im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden nach rund 180 Tagen eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit aufweisen. Bei dieser Art der Ergebnismessung muss allerdings beachtet werden, dass der hier zugrunde gelegte Zustand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sich sowohl auf die ungeförderte als auch auf die geförderte Beschäftigung am ersten und zweiten Arbeitsmarkt bezieht und somit auch die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ beinhaltet.

Abbildung 3.2: Unterschiedliche Ergebnisvariablen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im rechten oberen Teil der Abbildung 3.2 sind alle Maßnahmenteilnahmen der Teilnehmenden der Aktivierungsphase und der Nicht-Teilnehmenden dargestellt. Hier zeigt sich zum einen deutlich, dass die Teilnehmenden innerhalb der ersten 180 Tage sehr viel häufiger in einer Maßnahme waren, als die Nicht-Teilnehmenden. Zum anderen sieht man, dass nach Ende der sechsmonatigen Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase die Teilnehmenden nach und nach in die Beschäftigungsphase eingingen. Der Großteil des Unterschieds lässt sich durch die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit erklären, in die 540 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase bis zu 13 % der Teilnehmenden einmündeten.

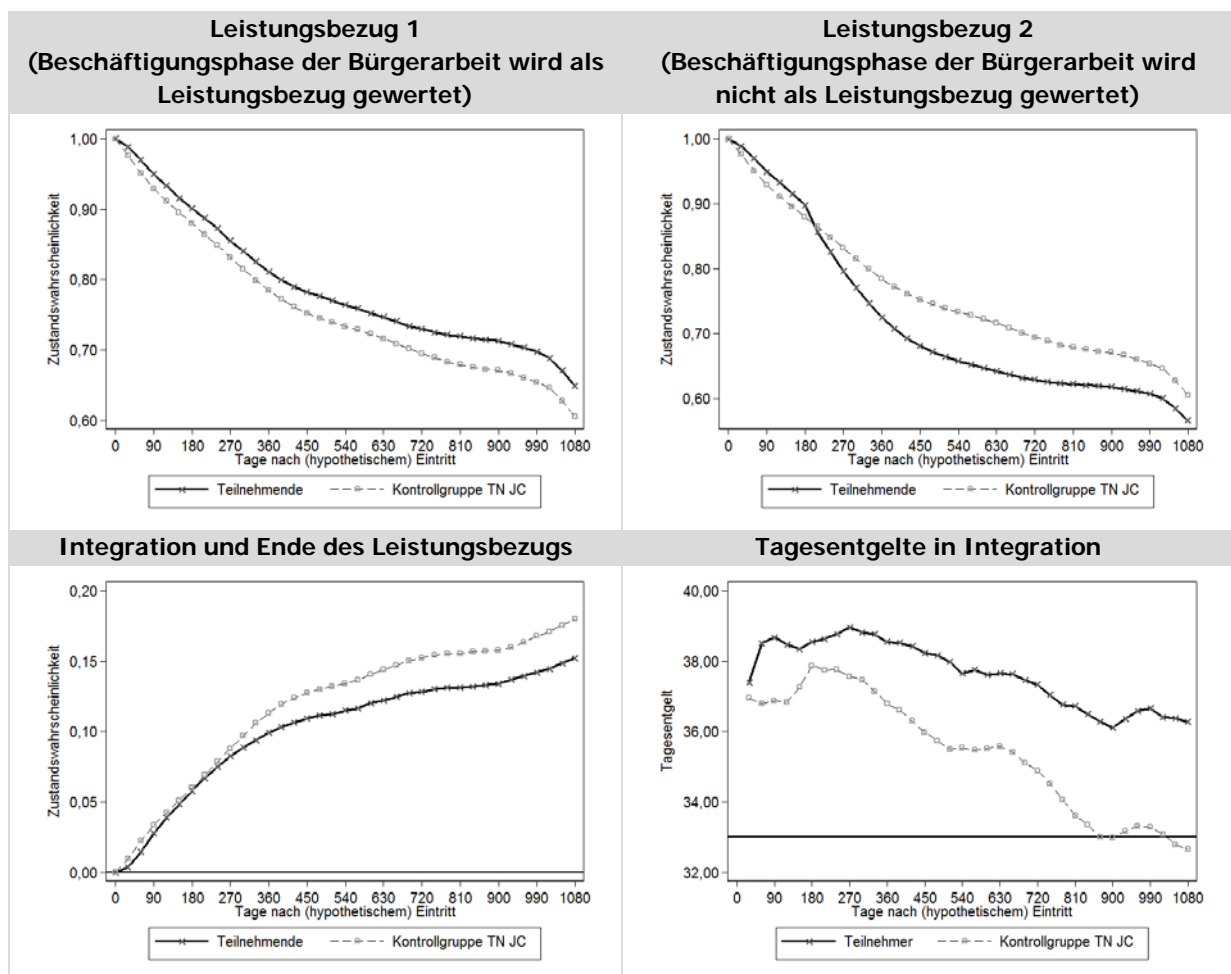
In der unteren linken Abbildung ist dargestellt, wie sich die Ergebnisvariable ändert, wenn man ausschließlich die Integration in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zugrunde legt. Hier sieht man kaum mehr Unterschiede zwischen Programm- und Kontrollgruppe. Der positive Unterschied zu Beginn der Aktivierungsphase lässt sich somit mit der häufigeren Teilnahme von aktivierten Personen an *Maßnahmen*, die in den ersten Arbeitsmarkt integrieren (siehe oben), erklären (siehe Abbildung 3.2, unten rechts).

Leistungsbezug und Tagesentgelte

Neben den verwendeten Ergebnisvariablen sind auch alternative Ergebnisvariablen und weitere Erwerbszustände zu betrachten, die in Abbildung 3.3 dargestellt sind. Zunächst ist die Wahrscheinlichkeit im Leistungsbezug zu sein links oben abgetragen. Die Variable wird unterschiedlich gemessen, so dass zum (hypothetischen) Beginn der Aktivierungsphase alle Personen im Leistungsbezug sind und ein Verlassen des Leistungsbezugs als Erfolg gewertet wird. Hier zeigt sich, dass Teilnehmende über die

Zeit eine leicht höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen im Leistungsbezug zu verbleiben (Abbildung 3.3, links oben). Dies ändert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase teilweise den Leistungsbezug verlassen (Abbildung 3.3, rechts oben). Etwa 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase geht ein Teil der aktivierten Personen in die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ über. Daher weisen die Teilnehmenden der Aktivierungsphase ab diesem Zeitpunkt eine niedrigere Wahrscheinlichkeit auf im Leistungsbezug zu verbleiben als die Nicht-Teilnehmenden. Für die Zeit der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase lassen sich bei beiden Variablen deskriptiv keine Unterschiede feststellen. Für die Analyse des Effekts der Aktivierungsphase sollte diese Variable daher jedoch die Teilnahme an der Beschäftigungsphase nicht berücksichtigen. Folglich wird im weiteren Verlauf des Abschnitts der SGB II-Leistungsbezug, das heißt ohne Wertung der Entlohnung der Beschäftigungsphase als Leistungsbezug (Leistungsbezug 2), benutzt.

Abbildung 3.3: Weitere Erwerbszustände Ende des Leistungsbezugs und Tagesentgelte



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Die Kombination der beiden Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt und Ende des Leistungsbezugs ist in der Abbildung 3.3 unten links zu sehen. Hier zeigt sich zu Beginn der Aktivierungsphase zunächst ein negativer Unterschied: es verbleiben mehr Teilnehmende im Leistungsbezug. Im weiteren Verlauf zeigt sich dann eine positive Differenz innerhalb eines Jahres nach Ende der Mindestdauer der Aktivierungsphase, die im weiteren Zeitverlauf nahezu konstant bleibt.

Als letzte Ergebnisvariable werden die Tagesentgelte der Personen dargestellt, die in den ersten Arbeitsmarkt integriert (gefördert oder ungefördert) wurden. Dies soll die Qualität der gefundenen Arbeit widerspiegeln. Hier zeigt sich ein anderes Bild als bisher. Sofern aktivierte Personen beschäftigt wurden, hatten sie höhere Tagesentgelte als nicht-aktivierte Personen.

3.3.3 Methodische Vorgehensweise

Nun soll dargestellt werden, wie die Analyse der Auswirkungen einer Teilnahme an der Aktivierungsphase erfolgt. Hierzu werden zunächst die grundlegende Idee und das genaue Vorgehen des Matchingverfahrens erläutert, welches den Startpunkt dieser Analyse darstellt. Anschließend wird die Validität dieser Methode in dem gegebenen institutionellen Kontext diskutiert und dargelegt, mit welchen Spezifikations- und Robustheitsanalysen diese überprüft beziehungsweise gewährleistet werden können.

Grundlagen des Matchingverfahrens

Die grundlegende Idee des Matchings ist ein Vergleich der Ergebnisvariablen (Integration in den ersten Arbeitsmarkt, SGB II-Leistungsbezug und Tagesentgelte in Beschäftigung) von Teilnehmenden der Aktivierungsphase (Treatment- oder Programmgruppe) mit Nicht-Teilnehmenden (Kontrollgruppe). Letztere sollten sich hinsichtlich ihrer beobachtbaren Charakteristika (zum Beispiel Alter, Geschlecht, frühere Erwerbsbiografie) nicht beziehungsweise nicht stark von den Teilnehmenden unterscheiden (Statistische Zwillinge). Unter der Annahme, dass nach dieser Kontrolle keine (unbeobachteten) Unterschiede mehr zwischen Treatment- und Kontrollgruppe bestehen, welche sowohl die Teilnahme-wahrscheinlichkeit als auch die Ergebnisvariablen beeinflussen, kann die Differenz zwischen den beiden Gruppen kausal auf die Programmteilnahme zurückgeführt werden (Conditional Independence Assumption (CIA), für eine ausführliche Diskussion siehe Caliendo/Hujer 2006; Imbens/Wooldridge 2009).

Um eine Kontrollgruppe aus Statistischen Zwillingen zu bilden, muss zunächst der Kreis der potenziellen Kontrollpersonen festgelegt werden. Grundsätzlich sind dies alle Personen, die aufgrund ihres Arbeitsmarktstatus zu der Teilnahme am Programm berechtigt gewesen wären, an dem Programm aber nicht teilgenommen haben.³⁹ Im vorliegenden Fall sind dies potenziell alle Arbeitslosen, die Leistungen gemäß dem SGB II beziehen. Allerdings ist davon auszugehen (und im vorliegenden Fall aus den Daten ersichtlich), dass sich Teilnehmende und potenzielle Kontrollpersonen strukturell voneinander unterscheiden. Daher muss entweder mit Hilfe eines Matchingverfahrens eine Gruppe aus Statistischen Zwillingen gewonnen werden (Propensity-Score- oder Kovariaten-Matching), oder die Gruppe der potenziellen Kontrollpersonen muss so gewichtet werden, dass sich die gewichtete Kontrollgruppe nicht mehr von der Programmgruppe unterscheidet (Inverse Probability Weighting). Die ökonometrie-theoretische Literatur diskutiert zurzeit noch, wie gut die verschiedenen Matching-Algorithmen abschneiden (Frölich et al. 2015). Als Benchmark-Verfahren wird das Radiusmatchingverfahren nach Huber et al. (2014) verwendet.⁴⁰ Hierbei wird die sogenannte Propensity Score (geschätzte Teilnahmewahrscheinlichkeit) ermittelt. Sie wird auf Basis der tatsächlichen Teilnahme mit Hilfe beobachtbarer Merkmale in einer multivariaten Regression geschätzt. Dabei erhalten sowohl Teilnehmende als auch nicht-teilnehmende Personen eine Wahrscheinlichkeit zugewiesen, mit welcher sie, wenn man

³⁹ Die Definition der potenziellen Kontrollgruppen ist oftmals komplizierter als es zunächst scheint. Beschränkt man die Kontrollgruppe auf Personen, die nie am Programm teilgenommen haben, impliziert dies eine Konditionierung auf zukünftige Arbeitsmarktzustände (keine spätere Teilnahme), und führt zu einer Verzerrung der Ergebnisse aufgrund einer künstlichen Selektion der Kontrollgruppe. Das in der Literatur häufigste Verfahren ist daher das dynamische Matching (Sianesi 2004; Stephan 2008), bei dem die Teilnehmenden, die in einem bestimmten Zeitraum eingegangen sind, mit Personen verglichen werden, die in diesem Zeitraum nicht eingegangen sind, unabhängig davon, ob sie in der Zukunft doch noch an diesem Programm teilgenommen haben. In dem vorliegenden Fall ist das Problem der Konditionierung nicht in dem Maße gegeben, da es sich um ein Sonderprogramm handelt, das, im Falle der Aktivierungsphase, nach einem Jahr geschlossen wurde. Die hier verwendete Definition der potenziellen Kontrollpersonen impliziert daher keine Konditionierung auf spätere Arbeitsmarktzustände.

⁴⁰ Wir nutzen die Matchingverfahren, die in den vorliegenden Validierungsstudien besonders gut abschneiden. Alternative Matching-Algorithmen werden ebenfalls getestet (vergleiche Abschnitt 3.5.4).

ihren tatsächlichen Status nicht wüsste, der Programm- oder Kontrollgruppe zugeordnet werden. Dann werden alle Kontrollpersonen ausgewählt, deren Teilnahmewahrscheinlichkeit sich innerhalb einer zuvor festgelegten Differenz zu einer Person aus der Programmgruppe befindet. Um verbleibende Unterschiede in den Kovariaten zu eliminieren, wird das Matchingverfahren mit einem sogenannten „regression adjustment“ durchgeführt, bei dem verbleibende Unterschiede in den Kontrollvariablen nachträglich herausgerechnet werden.

Validität des Matchingverfahrens im vorliegenden institutionellen Kontext

Um die Validität der Ergebnisse zu gewährleisten, wurden umfangreiche Spezifikations- und Robustheitsanalysen durchgeführt. Spezifikationsanalysen dienen der Überprüfung der Annahmen, auf denen das Matchingverfahren beruht. Sollten diese verletzt sein, sind die durch das Matching gewonnenen Ergebnisse mit großer Wahrscheinlichkeit verzerrt. Robustheitsanalysen hingegen wiederholen die Analyse mit verschiedenen Verfahren, die zwar auf den gleichen Annahmen beruhen, aber dennoch unterschiedlich funktionieren (zum Beispiel verschiedene Matching-Algorithmen, oder Bildung von Untergruppen bzw. Teilstichproben (zum Beispiel Männer und Frauen getrennt)).

Für die Durchführung der Spezifikationsanalysen muss man sich zunächst vergegenwärtigen, auf welchen Annahmen das Matchingverfahren beruht und warum diese verletzt sein könnten. Wie bereits dargestellt beruht das Matching auf der CIA, das heißt nach dem Matching verbleiben keine relevanten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Außerdem muss die sogenannte Annahme Stabiler Einheitseffekte (SUTVA) erfüllt sein, das heißt Nicht-Teilnehmende dürfen nicht von der Teilnahme der Teilnehmenden beeinflusst werden, da sonst die Differenz nicht mehr kausal auf den Effekt des Programms auf die Teilnehmenden zurückgeführt werden kann.

In dem vorliegenden institutionellen Kontext könnten die Ergebnisse aus vier Gründen verzerrt sein. Zunächst könnte es sein, dass sich Programm- und Kontrollgruppe hinsichtlich ihrer regionalen Arbeitsmarktbedingungen unterscheiden. Dies wäre der Fall, wenn sich teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter in unbeobachtbaren Merkmalen unterscheiden. Der Vergleich der beobachtbaren Arbeitsmarktmerkmale (Arbeitslosenquote auf Jobcenterebene) zeigt zunächst kaum Unterschiede, was auch unbeobachtbare Unterschiede unwahrscheinlicher macht. Außerdem kann dieses Problem dadurch weitgehend gelöst werden, dass nur Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern genutzt werden.

Zweitens ist es möglich, dass sich Teilnehmende und Nicht-Teilnehmende hinsichtlich relevanter, unbeobachtbarer Charakteristika aufgrund von nicht-zufälliger Selektion auf der individuellen Ebene unterscheiden (endogene Selektion). Dies liegt zum einen an der Auswahl der Teilnehmenden durch die Jobcenter, die beispielsweise, damit das Programm als erfolgreich gilt und weitere Mittel fließen, eher Personen ausgewählt haben könnten, die ihrer Einschätzung nach eine relativ hohe Integrationswahrscheinlichkeit haben. Zum anderen war die Teilnahme an dem Programm in vielen Jobcentern freiwillig, sodass sich unter Umständen Arbeitslose mit höherer Motivation zu einer Teilnahme entschieden.⁴¹ Im Ergebnis führte dies zu einer Positivselektion und einer Verzerrung der Ergebnisse nach oben (also ein zu positives Ergebnis). Der Vergleich der beobachtbaren Merkmale (hier sind deutliche Differenzen zu erkennen) verstärkt diesen Verdacht noch, sodass diesem Problem in der Analyse besonderes Augenmerk gewidmet wird.

Drittens ist aus zwei Gründen eine mögliche Verletzung der SUTVA durch Substitutionseffekte zu beachten: Da für die Finanzierung der Aktivierungsphase in den meisten Jobcentern keine zusätzlichen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt wurden, ist es möglich, dass es zu einer Umverteilung von

⁴¹ Dieser Punkt wird dadurch abgeschwächt, dass zwar die Teilnahme meist freiwillig war, danach aber alle vom Arbeitsvermittler oder von der Arbeitsvermittlerin vorgeschlagenen Aktivierungsmaßnahmen durchgeführt werden mussten und sanktionsfähig waren (Abschnitt 3.2.2).

Ressourcen zuungunsten der Kontrollpersonen kam, was deren Integrationschancen verschlechterte. Außerdem ist es möglich, dass durch die Aktivierungsphase auf der aggregierten Ebene, das heißt im lokalen Arbeitsmarkt, beispielsweise durch Verkürzung der Suchzeiten, nicht mehr Beschäftigung entstanden, sondern dass die Teilnehmenden aufgrund besserer Informationen und Betreuung die vorhandenen Arbeitsstellen nur schneller fanden, und somit die Nicht-Teilnehmenden verdrängten. Diese Überlegungen implizieren einen möglichen negativen Einfluss des Programms auf Nicht-Teilnehmende, eine Nichtbeachtung würde demgemäß wiederum zu einer Verzerrung der Ergebnisse nach oben führen.

Zuletzt und nicht unmittelbar mit den Annahmen des Matchingverfahrens in Verbindung stehend ist die Verzerrung der Ergebnisse durch die Antizipation einer möglichen Teilnahme an der Beschäftigungsphase zu bedenken. Es wäre möglich, dass die Teilnehmenden im Wissen um die Beschäftigungsphase ihre Suchanstrengungen kurz vor Ende der Aktivierungsphase reduzierten, da sie auf einen Bürgerarbeitsplatz spekulierten. Auf Grund der Erkenntnisse aus der E-Mail-Befragung der Jobcenter erscheint dies allerdings nicht allzu wahrscheinlich. Zum einen wurden die Teilnehmenden darüber informiert, dass die aktive Suche nach einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt während der Aktivierungsphase eine Bedingung für einen Bürgerarbeitsplatz war. Zum anderen war auch die Besetzung des Bürgerarbeitsplatzes ein kompetitiver Bewerbungsprozess.⁴² Somit war die Teilnahme an der Beschäftigungsphase ohnehin nicht sicher. Dennoch wird überprüft, ob es vor dem (geplanten) Ende der Aktivierungsphase bei den gemessenen Effekten einen plötzlichen Sprung nach unten gibt.

Zusammenfassend müssen sich die Spezifikationsanalysen somit auf das Problem endogener Selektion sowie einer Verletzung der SUTVA fokussieren.

Spezifikations- und Robustheitsanalysen

Die Verletzung der CIA beziehungsweise deren Überprüfung bildet seit langem einen Schwerpunkt der ökonomischen Evaluationsliteratur. Obwohl die CIA grundsätzlich nicht direkt getestet werden kann, haben sich einige Verfahren herauskristallisiert, um diese indirekt zu testen. Der erste Test beruht auf dem Vergleich von Ergebnissen des Matchingverfahrens mit alternativen ökonomischen Verfahren, die nicht auf der CIA beruhen. Unterscheiden sich die Ergebnisse stark, ist dies ein Hinweis auf eine Verletzung. Im vorliegenden Fall wird das Instrumentenvariablen-Verfahren (IV-Verfahren) genutzt. Hierbei wird die Teilnahme des Jobcenters als Instrument für die individuelle Teilnahme genutzt (für eine Anwendung in der Literatur siehe Doerr et al. 2014). Die Idee eines Instrumentenvariablenverfahrens ist, dass ein exogener Faktor (die Instrumentenvariable) genutzt wird, welche die zu instrumentierende Variable (also hier die Teilnahme) beeinflusst. Für die Schätzung des Effektes wird dann nicht die eigentliche Teilnahme genutzt, sondern der Unterschied in der Teilnahmewahrscheinlichkeit, der durch den exogenen Faktor zu erklären ist.⁴³ Der Vorteil an diesem Test ist, dass im Falle einer Verletzung direkt ein alternatives Ergebnis vorliegt, das nicht auf der CIA beruht. Problematisch an dem Test ist hingegen, dass das IV-Verfahren einen anderen Parameter identifiziert, nämlich den Effekt auf diejenigen, die auf eine Veränderung des Instrumentes reagiert hätten, einen sogenannten lokalen Programmeffekt (Local Average Treatment Effect, LATE), weswegen Unterschiede auch anders als durch eine Verletzung der CIA zustande kommen können.

Zweitens ist es möglich einen Pseudo-Test durchzuführen. Hierzu wird eine Variable ausgewählt, die nicht zu den Kovariaten zählt, nicht vom Programm betroffen sein kann, aber stark mit den eigentli-

⁴² Auf Grund der E-Mail-Befragung ist bekannt, dass im Schnitt 3,5 Personen vorgeschlagen wurden.

⁴³ Bei dem verwendeten Two-Stage-Least-Square (2SLS)-Verfahren wird so vorgegangen, dass die Teilnahme an der Aktivierungsphase in einem Regressionsmodell durch die Instrumentenvariable und alle anderen exogenen Variablen erklärt wird. Die hierbei geschätzte Teilnahmewahrscheinlichkeit wird dann als Regressor in die Schätzung der Treatmenteffekte mit einbezogen. Ist das Instrument valide und relevant, wird so ein Treatmenteffekt erzeugt.

chen Ergebnisvariablen zusammenhängt (Imbens 2014). Für derartige Analysen bieten sich vergangene Arbeitsmarktzustände an, zum Beispiel die Anzahl der Monate in Beschäftigung acht und neun Jahre vor dem Programm.⁴⁴ Anschließend wird die Matching-Analyse mit der Pseudo-Ergebnisvariable wiederholt. Sollte die CIA erfüllt sein, müsste der Programmeffekt dieser Analyse null ergeben. Der Vorteil dieses Tests liegt in der relativ hohen internen Validität, das heißt prinzipiell kann dem Ergebnis des Tests zunächst ein recht großes Vertrauen entgegen gebracht werden. Allerdings kann im Falle einer Verletzung der CIA nicht direkt auf ein alternatives Verfahren zurückgegriffen werden, die einzige Möglichkeit besteht darin, die Pseudo-Ergebnisvariable zusätzlich in die Liste der Kovariate mit aufzunehmen.

Der dritte Test ist nur im gegebenen institutionellen Kontext beziehungsweise mit den dieser Evaluation vorliegenden Informationen möglich: aus der Befragung der Jobcenter geht hervor, dass die Teilnahme an der Aktivierungsphase in einem Teil der Jobcenter verpflichtend war, in anderen hingegen nicht. Im ersten Fall ist die Möglichkeit einer Selbstselektion durch die Teilnehmenden (eine der beiden Quellen für eine Verletzung der CIA) ausgeschlossen. Daher wird die Analyse zunächst für alle Jobcenter, anschließend nur für Jobcenter ohne die Möglichkeit der individuellen Selbstselektion durchgeführt. Sollten sich die Ergebnisse unterscheiden, ist dies ein Hinweis darauf, dass bei freiwilliger Teilnahme eine Verletzung der CIA gegeben ist. Die Vor- und Nachteile dieses Tests sind denen des IV-Verfahrens ähnlich. Auf der einen Seite ist direkt ein alternatives Ergebnis im Falle einer Verletzung verfügbar. Auf der anderen Seite ist es möglich, dass sich die beiden Gruppen von Jobcentern auch bezüglich anderer Faktoren unterscheiden, sodass Unterschiede in den Treatmenteffekten auch aus anderen Gründen entstehen können. Insgesamt betrachtet, liefert keines der drei Verfahren ein ganz eindeutiges Bild, dennoch kann in der Gesamtschau der Testergebnisse eine einigermaßen sichere Schlussfolgerung gezogen werden.

Die Schätzung von Verdrängungs- und Substitutionseffekten ist in der ökonometrischen Literatur ein noch relativ junges Phänomen.⁴⁵ Eine Möglichkeit besteht in der Durchführung eines Pseudo-Tests, bei dem potenziell von Verdrängungseffekten betroffene Kontrollpersonen als Treatmentgruppe definiert werden und nicht betroffene Kontrollpersonen als Kontrollgruppe genutzt werden. Im vorliegenden Fall kann davon ausgegangen werden, dass Nicht-Teilnehmende aus teilnehmenden Jobcentern, beispielsweise durch Budgetumschichtungen oder der Konkurrenzsituation aufgrund des gleichen regionalen Arbeitsmarktes betroffen sind, während Nicht-Teilnehmende aus nicht-teilnehmenden Jobcentern nicht betroffen sind, da sie weder von Budgetumschichtungen der teilnehmenden Jobcenter betroffen sind, noch aufgrund der geringen Mobilität mit der Programmgruppe um verfügbare Arbeitsplätze konkurrieren.⁴⁶ Da sich nun allerdings bei diesen beiden Gruppen das Problem unterschiedlicher Arbeitsmarktregionen stellt, wird das Matching mit einem Differenz-von-Differenzen-Verfahren (DvD-Verfahren) kombiniert. Hierbei wird die Entwicklung der Ergebnisvariablen zwischen der Zeit vor und nach der Teilnahme innerhalb der Programmgruppe mit der Entwicklung innerhalb der gematchten Kontrollgruppe verglichen. Hierdurch werden zeitinvariante Unterschiede zwischen den Gruppen, zum Beispiel die regionale Arbeitsmarktstruktur, eliminiert. Für die Durchführung wird die Stichprobe von Personen genutzt, die im Jahr 2008 in SGB II-Bezug übergegangen sind (Zeitpunkt 0). Mit dem Start der Aktivierungsphase beginnt die Teilnahme (Zeitpunkt 1). Allerdings ist zu beachten, dass dieses Verfahren nur unter der Annahme gemeinsamer Trends valide ist, das heißt ohne das Modellprojekt

⁴⁴ Einen aktuelleren Zeitraum zu nutzen ist nicht möglich, weil die vergangenen sieben Jahre Erwerbsbiographie Bestandteil des Matchingverfahrens sind und der Test daher tautologisch wäre.

⁴⁵ Für eine Auswahl aktueller Beispiele aus der Literatur siehe Gautier et al. (2012), Crépon et al. (2013), Martins/Pessosa e Costa (2014) oder Ferraci et al. (2013).

⁴⁶ Arbeitslose mit geringer Mobilität konkurrieren in der Regel nur innerhalb ihrer lokalen Arbeitsmärkte um Arbeitsplätze. Daher wird davon ausgegangen, dass Arbeitslose aus unterschiedlichen Jobcentern nicht um die gleichen Arbeitsplätze konkurrieren.

hätte die Differenz konstant bleiben müssen. Um dessen Plausibilität zu überprüfen, wird wiederum ein Pseudo-Test durchgeführt, bei dem der Zeitpunkt 1 vor den eigentlichen Start des Modellprojekts gelegt wird. Sollte sich hier ein Effekt ergeben, weist dies auf eine Auseinanderentwicklung der Gruppen bereits vor dem Modellprojekt hin. Das DvD-Verfahren müsste dann um eine Korrektur für diese Auseinanderentwicklung erweitert werden. Sollten negative Verdrängungseffekte festgestellt werden, müsste der durch das Matching berechnete Effekt um diese korrigiert werden. So würde sich beispielsweise ein positiver Teilnahmeeffekt von 4 Prozentpunkten bei einem negativen Verdrängungseffekt von 1 Prozentpunkt auf einen tatsächlichen Treatmenteffekt von 3 Prozentpunkten reduzieren.

Um die Robustheit der Ergebnisse zu testen, werden außerdem verschiedene Matching-Algorithmen genutzt und die Analyse für verschiedene Untergruppen durchgeführt. Inzwischen liegen zu der Performance verschiedener Matching-Algorithmen neuere Validierungsstudien vor, an denen sich bei der Wahl der Matching-Algorithmen orientiert wird. Neben dem bereits beschriebenen Radiusmatching mit regression adjustment (Huber et al. 2013; Huber et al. 2014) schneiden das Kovariaten-Matching mit regression adjustment nach Abadie/Imbens (2006, 2011) sowie das inverse probability weighting (siehe zum Beispiel Biewen et al. 2014) sehr gut ab. Wir werden die letztgenannten Algorithmen als Alternative zum Radiusmatching nutzen. Außerdem werden die Ergebnisse für verschiedene Untergruppen⁴⁷ durchgeführt. Neben der Robustheit der Ergebnisse können hierdurch auch Erkenntnisse über Effektheterogenität gewonnen werden, das heißt es können Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, welche Art der Umsetzung besonders erfolgreich ist, und/oder welche Gruppen besonders stark von der Programmteilnahme profitieren.

3.4 Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase

Im folgenden Abschnitt werden nun die Strukturmerkmale der Teilnehmenden der Aktivierungsphase beschrieben, welche für eine positive oder negative Verzerrung der rein deskriptiven Vergleiche sorgen. Hierbei werden im Abschnitt 3.4.1 die Eigenschaften der Teilnehmenden beschrieben. Außerdem wird dargelegt, in welchen für den Arbeitsmarkt relevanten Merkmalen sich die Teilnehmenden der Aktivierungsphase systematisch von den Nicht-Teilnehmenden in teilnehmenden Jobcentern sowie von den Nicht-Teilnehmenden in nicht-teilnehmenden Jobcentern unterscheiden. Anschließend wird im Abschnitt 3.4.2 der Fokus ausschließlich auf die Teilnehmenden gerichtet, um deren Merkmale differenziert nach den Strukturmerkmalen Geschlecht, Migrationshintergrund und Zielgebiet näher zu betrachten. Schließlich wird im Abschnitt 3.4.3 eine multivariate Analyse angelegt, die die Teilnahme-wahrscheinlichkeit der Personen anhand ihrer beobachtbaren Eigenschaften berechnet. Diese ist zugleich Grundlage der späteren Matching-Analysen im Abschnitt 3.4.3.

3.4.1 Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase und Vergleich mit Nicht-Teilnehmenden

Der erste Teil dieses Abschnitts, der sich mit den Teilnehmenden befasst, stellt die wichtigsten Merkmale aller 69.452 Personen dar, welche in den IEB als Teilnehmende der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ identifiziert werden konnten. Diese sind in den ersten Spalten von Tabelle 3.2 aufgeführt. Besonders bemerkenswerte und relevante Ergebnisse werden im Folgenden näher beschrieben. Die Teilnehmende waren eher männlich und haben zu zwei Drittel einen Berufsabschluss. Sie waren im Schnitt über 40 Jahre alt und mehr als die Hälfte war ledig. Nur ein geringer Teil verfügte nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit, dafür hat ein Viertel der Teilnehmenden gesundheitliche Einschränkungen.

⁴⁷ Männer vs. Frauen, Zielgebiet 1 vs. Zielgebiet 2, 25-49-Jährige vs. Ü50-Jährige, verschiedene Jobcenter-Strategietypen.

Diese Zahlen lassen sich erst richtig interpretieren, wenn sie denen der Gruppe der Nicht-Teilnehmenden gegenübergestellt werden.⁴⁸ Hierbei liegt der Fokus einerseits auf Unterschieden in Aspekten, welche die Integrationschancen der Untersuchungsgruppe positiv oder negativ beeinflussen. Zudem wird untersucht, welche Gruppen von Arbeitslosen tendenziell häufiger an der Aktivierungsphase im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ teilgenommen haben, beziehungsweise welche soziodemografischen Merkmale eine Teilnahme positiv beeinflussten, sowie die Frage, ob teilnehmende Jobcenter zielgruppenorientiert Teilnehmende akquirierten. Die regionalen Fallstudien haben in diesem Zusammenhang unter anderem gezeigt, dass bei der Festlegung der Zielgruppen mehrheitlich eine Konzentration auf die jeweils größte Gruppe unter den schwervermittelbaren Arbeitslosen stattfand und sich die Jobcenter in der Regel eher auch auf arbeitsmarktferne Profillagen konzentrierten. Außerdem wurde die Entscheidung, ob eine Person an der Aktivierungsphase teilnimmt, größtenteils den Integrationsfachkräften überlassen. Einheitliche Auswahlkriterien gab es im Regelfall nicht, die Person musste nur zu der formal festgelegten Zielgruppe gehören.

Tabelle 3.2: Vergleich der Teilnehmenden der Aktivierungsphase mit Nicht-Teilnehmenden

Variable	Teilnehmende		Nicht-Teilnehmende in teilnehmenden Jobcentern		Nicht-Teilnehmende in nicht-teilnehmenden Jobcentern	
	Mittelw.	Standardabw.	Mittelw.	Standardabw.	Mittelw.	Standardabw.
Geschlecht: weiblich	0,45	0,50	0,46	0,50	0,46	0,50
kein Schul-/Berufsabschluss	0,10	0,30	0,14	0,35	0,16	0,36
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	0,25	0,43	0,30	0,46	0,32	0,47
Fachabitur oder Ausbildung	0,57	0,49	0,46	0,50	0,44	0,50
Fachabitur und Ausbildung	0,04	0,19	0,05	0,22	0,04	0,21
Fachhochschulabschluss	0,02	0,13	0,02	0,14	0,02	0,13
Universitätsabschluss	0,02	0,15	0,03	0,17	0,02	0,15
Altersdurchschnitt	40,82	9,92	38,28	12,14	38,55	12,04
Altersgruppe unter 25 Jahren	0,04	0,20	0,16	0,36	0,15	0,36
Altersgruppe 25 bis 29 Jahre	0,12	0,33	0,14	0,34	0,13	0,34
Altersgruppe 30 bis 34 Jahre	0,13	0,34	0,13	0,33	0,12	0,33
Altersgruppe 35 bis 39 Jahre	0,13	0,34	0,11	0,31	0,11	0,32
Altersgruppe 40 bis 44 Jahre	0,17	0,38	0,12	0,32	0,13	0,33
Altersgruppe 45 bis 49 Jahre	0,20	0,40	0,12	0,33	0,13	0,33
Altersgruppe 50 bis 57 Jahre	0,16	0,36	0,17	0,38	0,17	0,37
Altersgruppe 58 und älter	0,04	0,19	0,05	0,23	0,05	0,23
Familienstand: Ledig	0,44	0,50	0,46	0,50	0,44	0,50
Familienstand: Verheiratet/Partnerschaft	0,33	0,47	0,33	0,47	0,34	0,47
Familienstand: Geschiedenen/Verwitwet/Getrennt lebend	0,23	0,42	0,21	0,41	0,23	0,42
Familienstand: keine Angabe	0,00	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05
Staatsbürgerschaft: deutsch	0,90	0,30	0,80	0,40	0,80	0,40
Staatsbürgerschaft: nicht deutsch	0,10	0,30	0,20	0,40	0,20	0,40
Staatsbürgerschaft: keine Angabe	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02
Gesundheitliche Einschränkung: ja	0,25	0,43	0,22	0,41	0,22	0,42
kein Berufsrückkehrer	0,95	0,22	0,96	0,19	0,93	0,26
Berufsrückkehrer	0,05	0,21	0,02	0,15	0,02	0,15
Berufsrückkehrer: keine Angabe	0,00	0,05	0,01	0,12	0,05	0,22
Erleichterter Leistungsbezug: Kinder	0,01	0,12	0,02	0,14	0,02	0,13

⁴⁸ Sofern nicht explizit erwähnt, wird der Begriff „Nicht-Teilnehmende“ sowohl für Personen aus teilnehmenden als auch für Personen aus nicht-teilnehmenden Jobcentern verwendet. Wird zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcentern unterschieden, wird dies im Folgenden immer explizit aufgeführt.

Variable	Teilnehmende		Nicht-Teilnehmende in teilnehmenden Jobcentern		Nicht-Teilnehmende in nicht- teilnehmenden Job- centern	
	Mittelw.	Stan- dardabw.	Mittelw.	Stan- dardabw.	Mittelw.	Stan- dardabw.
Erleichterter Leistungsbezug: Berufsrückkehrer	0,05	0,21	0,02	0,15	0,02	0,15
kein erleichterter Leistungsbezug	0,85	0,35	0,74	0,44	0,71	0,45
Erleichterter Leistungsbezug: keine Angabe	0,09	0,28	0,22	0,41	0,24	0,43
Alleinerziehend aus Mehrbedarf: nein	0,83	0,38	0,87	0,34	0,85	0,35
Alleinerziehend aus Mehrbedarf: ja	0,17	0,38	0,13	0,34	0,15	0,35
Profillage: Integriert	0,07	0,25	0,07	0,26	0,07	0,25
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,16	0,37	0,22	0,42	0,22	0,41
Profillage: Entwicklung	0,35	0,48	0,26	0,44	0,23	0,42
Profillage: Stabilisierung	0,18	0,39	0,15	0,35	0,12	0,33
Profillage: Unterstützung	0,15	0,36	0,15	0,36	0,13	0,34
Profillage: keine Angabe	0,08	0,28	0,14	0,35	0,23	0,42
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor Stichtag	0,36	1,52	0,60	2,00	0,63	2,04
Anzahl Monate Beschäftigt: 2-4 Jahre vor Stichtag	2,49	6,29	3,37	7,71	3,87	8,21
Anzahl Monate Beschäftigt: 5-7 Jahre vor Stichtag	4,10	8,48	4,49	9,21	5,21	9,92
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor Stichtag	9,41	3,70	8,52	4,39	8,55	4,39
Anzahl Monate Arbeitslos: 2-4 Jahre vor Stichtag	25,38	10,97	21,15	13,33	20,59	13,50
Anzahl Monate Arbeitslos: 5-7 Jahre vor Stichtag	14,98	8,87	11,74	9,80	11,16	9,73
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 1 Jahr vor Stichtag	0,88	2,37	0,51	1,77	0,41	1,55
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 2- 4 Jahre vor Stichtag	1,97	4,55	1,24	3,45	1,05	3,10
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 5- 7 Jahre vor Stichtag	1,30	2,99	0,91	2,55	0,89	2,58
Anzahl Monate Programm: 1 Jahr vor Stichtag	0,52	1,72	0,77	2,35	0,73	2,29
Anzahl Monate Programm: 2-4 Jahre vor Stichtag	1,81	4,60	2,30	5,93	2,01	5,50
Anzahl Monate Programm: 5-7 Jahre vor Stichtag	6,87	7,80	4,74	7,01	4,09	6,60
Jemals beschäftigt in letzten 7 Jahren vor Stichtag	0,44	0,50	0,44	0,50	0,47	0,50
Regionale Arbeitslosenquote (Job- centerebene)	10,38	3,61	10,44	3,32	8,12	3,22
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	49,79	4,59	48,83	4,56	50,66	4,45
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcen- terebene)	54.265,18	7.586,55	58.696,33	8.785,73	61.268,20	11.084,30

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.1.

Sozio-demografische Merkmale

Die vergleichende Betrachtung von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden führt zu widersprüchlichen Befunden. Einerseits gibt es Hinweise, dass eher arbeitsmarktferne Personen an der Aktivierungsphase teilnahmen, was mit den oben angesprochenen Ergebnissen der Fallstudien und E-Mail-Befragung übereinstimmt. Andererseits lässt sich aber auch erkennen, dass eher arbeitsmarktnahe Personen zum Kreis der Teilnehmenden der Aktivierungsphase gehörten. Letztgenanntes zeigt sich

darin, dass sich Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden dadurch ergeben, dass häufig Personen für die Teilnahme am Modellprojekt ausgewählt wurden, die eine größere Nähe zum ersten Arbeitsmarkt haben.

Die Programmteilnehmenden waren beispielsweise im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden seltener unter 25 Jahre alt (4,3 %). Als Grund hierfür wurde in den Fallstudien angeführt, dass für die Altersgruppen der unter 25-Jährigen und der ab 50-Jährigen bereits eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung stünden und eine Förderung im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ daher nicht erforderlich gewesen sei. Ein weiterer Grund für die geringe Teilnahme jüngerer Arbeitsloser kann aber auch darin liegen, dass bei dieser Gruppe die Vermittlung in Ausbildung prioritär verfolgt wurde. Erst wenn eine solche Vermittlung nicht gelingt oder als nicht geeignet erschien, fanden unter 25-Jährige Eingang in Programme öffentlich geförderter Beschäftigung. Die Altersgruppen zwischen 35 und einschließlich 49 Jahren waren hingegen verhältnismäßig stark vertreten. Dies erscheint durchaus plausibel, da Personen in dieser Altersstruktur dem Arbeitsmarkt noch länger zur Verfügung stehen und von einer verstärkten Aktivierung durchaus profitieren können. Zu einem ähnlichen Ergebnis führen auch die Fallstudien und die E-Mail-Befragung. Hier zeigt sich, dass das Altersspektrum zwar meist weit gefasst war, dennoch eine Konzentration auf die Gruppe der 25- bis 49-Jährigen zu beobachten ist, da für diese Altersklasse – so die Argumentation in den Fallstudien – weniger spezifische Instrumente zur Verfügung standen.

Auch der Vergleich des Ausbildungsniveaus zeigt eine Konzentration arbeitsmarktnäherer SGB II-Leistungsbeziehender unter den Teilnehmenden. Die Teilnehmenden der Aktivierungsphase besaßen häufiger einen Schulabschluss beziehungsweise einen höheren Abschluss als den Hauptschulabschluss und hatten außerdem häufiger eine allgemeine Hochschulreife mit/ohne Berufsausbildung (57,2 % Teilnehmende, 45,8 % Nicht-Teilnehmende in teilnehmenden Jobcentern). Auch diese Beobachtung legt die Vermutung nahe, dass ein Grund für die Auswahl der Teilnehmenden in der vermeintlich höheren Integrationsfähigkeit gelegen haben könnte.

Die Betrachtung der Profillagen deutet – wie bereits angeführt – auf einen gegenteiligen Befund hin. Teilnehmende der Aktivierungsphase waren im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden wesentlich häufiger den marktfernen Profillagen angehörig, darunter Entwicklungs- (35,4 % Teilnehmende; 26,3 % Nicht-Teilnehmende) und Stabilisierungsprofil (18,4 % Teilnehmende; 14,6 % Nicht-Teilnehmende).⁴⁹ Zudem waren die Teilnehmenden im Vergleich zu den nicht an der Aktivierungsphase teilnehmenden Arbeitslosen insbesondere im Jahr vor dem Eintritt in die Aktivierungsphase eine geringere Anzahl an Monaten beschäftigt und häufiger arbeitslos gemeldet. Auch die Anzahl der Berufsrückkehrer war im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden in teilnehmenden Jobcentern leicht erhöht (4,6 % Teilnehmende; 2,3 % Nicht-Teilnehmende); allerdings sollte man dieses Ergebnis aufgrund der geringen Fallzahlen nicht überinterpretieren. Ebenso sieht man, dass die Teilnehmenden der Aktivierungsphase im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden nur etwa halb so häufig erleichterten Leistungsbezug in Anspruch nahmen⁵⁰ und sich in der Konsequenz nicht um Arbeit bemühten oder für Arbeitsvermittlungen zur Verfügung stehen mussten. Nur 14,8 % der Teilnehmenden erhielten das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen, im Gegensatz zu 26,0 % der Nicht-Teilnehmenden in teilnehmenden Jobcentern sowie 28,5 % der Nicht-Teilnehmenden in nicht-teilnehmenden Jobcentern.

Zudem ist zu beobachten, dass Teilnehmende häufiger als Nicht-Teilnehmende alleinerziehend waren (17,0 % Teilnehmende, 13,3 % Nicht-Teilnehmende in teilnehmenden Jobcentern). Die Erkenntnisse aus der Befragung der Jobcenter sowie aus den Fallstudien zeigen, dass in einigen Jobcentern die

⁴⁹ Der Vergleich wird hier zu den Nicht-Teilnehmenden aus den teilnehmenden Jobcentern gezogen.

⁵⁰ Dies ist über die Variable „Sonderstatus“ in den IEB abgedeckt. Diese markiert Personen, die Sondergründe für den Leistungsbezug aufweisen. Darin sind unter anderem enthalten: Kindergeld-Arbeitslose, Berufsrückkehrer/innen (§ 20 SGB III) und Personen nach § 428 SGB III.

Zielgruppe auf Alleinerziehende beschränkt beziehungsweise ein starker Fokus auf diese gelegt wurde. So wurde in einigen Fallstudien die Einbeziehung von alleinerziehenden Frauen in die Zielgruppe damit begründet, dass zum einen, im Gegensatz zu anderen „Problemgruppen“, keine speziellen Maßnahmen für alleinerziehende Frauen vorhanden seien. Zum anderen sei es schwierig, diesen Personenkreis aufgrund mangelnder Betreuungsangebote in reguläre, bzw. in Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse zu integrieren. Der Vorteil des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ wurde daher in der Möglichkeit gesehen, in der Beschäftigungsphase auch eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben. Dies wiederum macht deutlich, dass für diesen Personenkreis während der Aktivierungsphase nicht das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, sondern vielmehr der Übergang in die Beschäftigungsphase angestrebt wurde. Insgesamt verdeutlicht der direkte Vergleich bei einer Reihe von Merkmalen zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden, dass sich die Auswahl der Zielgruppen in den Daten widerspiegelt.

Regionalmerkmale

Für eine Unterscheidung der Teilnehmenden im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ ist zudem relevant, ob sich teilnehmende und nicht-teilnehmende Jobcenter strukturell in ihren regionalen Gegebenheiten unterscheiden. Bei diesem Vergleich wird der Schwerpunkt auf Personen aus nicht-teilnehmenden Jobcentern gelegt. Diese Fokussierung erfolgt, da die Nicht-Teilnehmenden aus teilnehmenden Jobcentern per Definition aus den gleichen Regionen kommen und sich lediglich unterschiedlich zwischen diesen verteilen.⁵¹

Vor allem lässt sich beobachten, dass die teilnehmenden Jobcenter aus strukturell leicht schwächeren Regionen kommen. So ist die Arbeitslosenquote tendenziell höher (10,4 % in teilnehmenden Jobcentern; 8,1 % in nicht-teilnehmenden Jobcentern) und die Beschäftigungsquote marginal geringer (49,8 % in teilnehmenden Jobcentern; 50,7 % in nicht-teilnehmenden Jobcentern). Auffällig ist auch, dass das BIP pro Erwerbstätigem deutlich geringer ausfällt als bei nicht-teilnehmenden Jobcentern. Allerdings haben die bisherigen Analysen auch gezeigt, dass die Entwicklung der Arbeitslosenquoten, welche für die Common Trends Annahme in den DvD-Verfahren entscheidend ist, vergleichbar ist.

3.4.2 Beschreibung der Teilnehmenden nach Untergruppen

Im nächsten Schritt werden die Teilnehmenden differenziert nach den Untergruppen Geschlecht, ESF-Zielgebieten und Migrationshintergrund betrachtet.

Vergleich der Teilnehmenden differenziert nach Geschlecht

Von allen Teilnehmenden sind 46,4 % weiblich und 53,6 % männlich. Wenn man deren Eigenschaften vergleicht, fällt auf, dass die Teilnehmenden deutliche Unterschiede in der Familienstruktur sowie kleinere Unterschiede in den Erwerbsbiografien aufweisen (Tabelle 3.3). Von den teilnehmenden Jobcentern wurden mehr Frauen ausgewählt, die getrennt oder geschieden in einer Bedarfsgemeinschaft lebten. Im Vergleich zu männlichen Teilnehmern ist der prozentuale Anteil der innerhalb der Bedarfsgemeinschaft lebenden weiblichen Minderjährigen deutlich erhöht (13,2 % bei Frauen, 6,4 % bei Männern).

Während, bezogen auf die Schul- und Berufsabschlüsse, keine geschlechtsspezifischen Unterschiede zu erkennen sind, wird betreffend der vergangenen Erwerbsbiografien der männlichen Teilnehmer deutlich, dass Männer in der Regel in etwas höher qualifizierten Beschäftigungsverhältnissen gearbei-

⁵¹ Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden aus teilnehmenden Jobcentern können dabei durch die unterschiedliche Verteilung auf die Jobcenter erklärt werden. Da im anschließenden Matchingverfahren exakt gematcht wird, spielen diese Unterschiede jedoch keine bedeutende Rolle.

tet hatten als Frauen.⁵² Männliche Teilnehmer hatten nur selten Helfer- oder Anlerntätigkeiten ausgeübt.

Auffallend ist jedoch, dass sowohl die Anzahl der Monate mit Beschäftigung als auch die Anzahl der Monate, in denen Arbeit gesucht wurde, bei Teilnehmerinnen zu allen Zeitpunkten jeweils geringer waren. In diesem Zusammenhang ist vor allem der Indikator interessant, der anzeigt, ob es sich bei der betreffenden Person um einen sogenannten „Berufsrückkehrer“ handelt.⁵³ Dieser zeigt deutliche Unterschiede zwischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern: 10,1 % der Teilnehmerinnen waren Berufsrückkehrerinnen, männliche Berufsrückkehrer gab es hingegen nicht. Zudem waren Teilnehmerinnen häufiger alleinerziehend (35,5 % bei Frauen, 3,3 % bei Männern). Diese Beobachtungen legen den Schluss nahe, dass das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ von den teilnehmenden Jobcentern auch genutzt wurde, um Frauen, die nach einer langen Erwerbslosigkeit bedingt durch die Betreuung von Kindern oder die Pflege anderer Angehöriger wieder in den ersten Arbeitsmarkt einsteigen wollten, in diesen zu integrieren. Hier sollten jedoch die niedrigen Fallzahlen berücksichtigt werden.

Die Unterschiede in allen anderen Variablen in Tabelle 3.3 sind jedoch sehr gering. Dies trifft auch auf das Merkmal „arbeitsmarktferne Profillagen“ zu, welches wie die vorherigen Ausführungen zeigen ein entscheidendes Auswahlkriterium darstellte.

Tabelle 3.3: Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Geschlecht

Variable	Differenzierung nach Geschlecht	
	Mittelwert (männlich)	Mittelwert (weiblich)
Geschlecht: weiblich	0,00	1,00
kein Schul-/Berufsabschluss	0,11	0,09
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	0,25	0,24
Fachabitur oder Ausbildung	0,56	0,58
Fachabitur und Ausbildung	0,04	0,04
Fachhochschulabschluss	0,02	0,02
Universitätsabschluss	0,02	0,03
Altersdurchschnitt	40,83	40,81
Familienstand: Ledig	0,53	0,34
Familienstand: Verheiratet/Partnerschaft	0,31	0,34
Familienstand: Geschieden/Verwitwet/Getrennt lebend	0,16	0,31
Familienstand: keine Angabe	0,00	0,00
Staatsbürgerschaft: deutsch	0,89	0,90
Staatsbürgerschaft: nicht deutsch	0,11	0,10
Staatsbürgerschaft: keine Angabe	0,00	0,00
Helfer-/Anlerntätigkeiten	0,11	0,18
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,73	0,63
Komplexe Spezialisten Tätigkeiten	0,07	0,08
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,08	0,09
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,01	0,03
kein Berufsrückkehrer	1,00	0,90
Berufsrückkehrer	0,00	0,10
Berufsrückkehrer: keine Angabe	0,00	0,00
Abbruch der Maßnahme durch Fehlverhalten etc.	0,04	0,02
Abbruch der Maßnahme aus sonstigen Gründen	0,04	0,03
Maßnahme nicht erfolgreich abgeschlossen	0,05	0,04
Kind unter 3 Jahren: nein	0,58	0,60
Kind unter 3 Jahren: ja	0,03	0,03

⁵² Die Qualifizierungsanforderungen wurden aus der Berufsklassifikation der letzten Beschäftigung gezogen. Hier wird zwischen Helfer- und Anlerntätigkeiten, fachlich ausgerichteten Tätigkeiten, komplexen Spezialisten-Tätigkeiten und hoch komplexen Tätigkeiten unterschieden.

⁵³ Darunter fallen Personen, die ihre Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung oder Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern oder pflegebedürftiger Angehöriger unterbrochen und nach angemessener Zeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen (Definition Berufsrückkehrer/-innen gem. § 20 SGB III).

Variable	Differenzierung nach Geschlecht	
	Mittelwert (männlich)	Mittelwert (weiblich)
Kind unter 3 Jahren: keine Angabe	0,39	0,37
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,57	0,60
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,04	0,03
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: keine Angabe	0,39	0,37
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,56	0,53
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,05	0,10
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: keine Angabe	0,39	0,37
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,55	0,49
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,06	0,14
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: keine Angabe	0,39	0,37
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 0	0,94	0,87
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 1	0,05	0,12
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: mehr als 1	0,01	0,01
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: keine Angabe	0,00	0,00
Profillage: Integriert	0,07	0,06
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,17	0,15
Profillage: Entwicklung	0,34	0,38
Profillage: Stabilisierung	0,19	0,18
Profillage: Unterstützung	0,16	0,14
Profillage: keine Angabe	0,08	0,09
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor Stichtag	0,40	0,32
Anzahl Monate Beschäftigt: 2-4 Jahre vor Stichtag	3,07	1,77
Anzahl Monate Beschäftigt: 5-7 Jahre vor Stichtag	4,60	3,49
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor Stichtag	9,30	9,55
Anzahl Monate Arbeitslos: 2-4 Jahre vor Stichtag	24,52	26,42
Anzahl Monate Arbeitslos: 5-7 Jahre vor Stichtag	14,85	15,14
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 1 Jahr vor Stichtag	0,94	0,82
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 2-4 Jahre vor Stichtag	2,14	1,76
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 5-7 Jahre vor Stichtag	1,37	1,21
Anzahl Monate Programm: 1 Jahr vor Stichtag	0,54	0,50
Anzahl Monate Programm: 2-4 Jahre vor Stichtag	1,86	1,75
Anzahl Monate Programm: 5-7 Jahre vor Stichtag	7,65	5,92
Jemals beschäftigt in letzten 7 Jahren vor Stichtag	0,51	0,37
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	10,32	10,45
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	49,61	50,01
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	54.539,64	53.931,13

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. . Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.2.

Vergleich der Teilnehmenden differenziert nach ESF-Zielgebieten

Um die Teilnehmenden entsprechend ihres ESF-Zielgebietes klassifizieren zu können, wurde bei der Datenaufbereitung die Variable „Zielgebiet“ generiert. Diese gibt für das Zielgebiet 1 an, ob die Teilnehmenden am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in einem ostdeutschen Jobcenter (ohne Berlin) oder in einem Jobcenter des Regierungsbezirks Lüneburg betreut wurden. Beim Zielgebiet 2 fand die Betreuung in einem westdeutschen Jobcenter oder in Berlin statt. Anhand dieser Informationen können Unterschiede bei der Selektion der Teilnehmenden untersucht werden, die auf die unterschiedliche Herkunft der Teilnehmenden zurückzuführen sind. Insgesamt wurden 49,1 % der Teilnehmenden in Jobcentern im Zielgebiet 1 betreut, der Rest im Zielgebiet 2.

Werden die Teilnehmenden der Aktivierungsphase differenziert nach den ESF-Zielgebieten betrachtet, wird deutlich, dass die an der Aktivierungsphase Teilnehmenden im Zielgebiet 2 in der Regel über ein geringeres Ausbildungsniveau verfügten als Teilnehmende im Zielgebiet 1 (Tabelle 3.4). So hatten Teilnehmende im Zielgebiet 2 häufiger keinen Schul-/Berufsabschluss oder aber konnten als höchsten Abschluss einen Hauptschulabschluss vorweisen. Auch hatten sie weniger häufig die allgemeine Hochschulreife erworben (43,7 % in Zielgebiet 2/71,2 % in Zielgebiet 1). Zudem hatten sie in der Vergangenheit vermehrt Tätigkeiten ausgeübt, die einen geringeren Grad an Komplexität erforderten, also Anlern- oder Helfertätigkeiten. Im Gegensatz dazu hatten Teilnehmende im Zielgebiet 1 häufiger Maß-

nahmen zur Arbeitsförderung erfolgreich absolviert, was daran gemessen wird, dass diese weniger häufig eine Maßnahme abgebrochen hatten.

Erwartungsgemäß fallen die Regionalvariablen bei den teilnehmenden Jobcentern im Zielgebiet 1 eher etwas schlechter aus. So ist die Arbeitslosenquote tendenziell höher und auch das BIP pro Erwerbstätigem fällt deutlich schwächer aus.

Diese Beobachtungen lassen darauf schließen, dass im Zielgebiet 2 vor allem Personen mit schwachen Erwerbsbiografien für eine Programmteilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ ausgewählt wurden, während diese im Zielgebiet 1 bei der Auswahl der Teilnehmenden eine eher geringere Rolle gespielt hatten.

Tabelle 3.4: Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Zielgebiet

Variable	Differenzierung nach Zielgebiet	
	Mittelwert (Zielgebiet 1)	Mittelwert (Zielgebiet 2)
Geschlecht: weiblich	0,48	0,42
kein Schul-/Berufsabschluss	0,05	0,15
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	0,15	0,33
Fachabitur oder Ausbildung	0,71	0,44
Fachabitur und Ausbildung	0,03	0,04
Fachhochschulabschluss	0,02	0,01
Universitätsabschluss	0,02	0,02
Altersdurchschnitt	41,02	40,63
Familienstand: Ledig	0,46	0,43
Familienstand: Verheiratet/Partnerschaft	0,34	0,31
Familienstand: Geschieden/Verwitwet/Getrennt lebend	0,20	0,25
Familienstand: keine Angabe	0,00	0,00
Staatsbürgerschaft: deutsch	0,96	0,84
Staatsbürgerschaft: nicht deutsch	0,04	0,16
Staatsbürgerschaft: keine Angabe	0,00	0,00
Helfer-/Anlerntätigkeiten	0,11	0,17
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,70	0,66
Komplexe Spezialisten Tätigkeiten	0,08	0,07
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,09	0,08
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,02	0,02
kein Berufsrückkehrer	0,94	0,97
Berufsrückkehrer	0,06	0,03
Berufsrückkehrer: keine Angabe	0,00	0,00
Abbruch der Maßnahme durch Fehlverhalten etc.	0,02	0,04
Abbruch der Maßnahme aus sonstigen Gründen	0,04	0,04
Maßnahme nicht erfolgreich abgeschlossen	0,05	0,04
Kind unter 3 Jahren: nein	0,61	0,57
Kind unter 3 Jahren: ja	0,03	0,03
Kind unter 3 Jahren: keine Angabe	0,36	0,40
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,60	0,56
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,04	0,04
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: keine Angabe	0,36	0,40
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,57	0,52
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,07	0,08
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: keine Angabe	0,36	0,40
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,55	0,50
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,09	0,10
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: keine Angabe	0,36	0,40
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 0	0,92	0,89
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 1	0,07	0,09
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: mehr als 1	0,01	0,01
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: keine Angabe	0,00	0,00
Profillage: Integriert	0,07	0,06
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,14	0,18
Profillage: Entwicklung	0,38	0,33
Profillage: Stabilisierung	0,18	0,18

Variable	Differenzierung nach Zielgebiet	
	Mittelwert (Zielgebiet 1)	Mittelwert (Zielgebiet 2)
Profillage: Unterstützung	0,14	0,16
Profillage: keine Angabe	0,08	0,08
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor Stichtag	0,33	0,40
Anzahl Monate Beschäftigt: 2-4 Jahre vor Stichtag	2,02	2,93
Anzahl Monate Beschäftigt: 5-7 Jahre vor Stichtag	3,41	4,77
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor Stichtag	9,55	9,28
Anzahl Monate Arbeitslos: 2-4 Jahre vor Stichtag	26,22	24,57
Anzahl Monate Arbeitslos: 5-7 Jahre vor Stichtag	15,52	14,46
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 1 Jahr vor Stichtag	0,84	0,93
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 2-4 Jahre vor Stichtag	1,99	1,95
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 5-7 Jahre vor Stichtag	1,46	1,14
Anzahl Monate Programm: 1 Jahr vor Stichtag	0,48	0,56
Anzahl Monate Programm: 2-4 Jahre vor Stichtag	2,01	1,62
Anzahl Monate Programm: 5-7 Jahre vor Stichtag	8,19	5,60
Jemals beschäftigt in letzten 7 Jahren vor Stichtag	0,41	0,47
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	12,16	8,73
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	51,61	48,11
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	48.776,24	59.636,34

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.3.

Vergleich der Teilnehmenden differenziert nach Migrationshintergrund

Ein weiteres wichtiges soziodemografisches Merkmal, das aber nicht in den IEB erfasst wird, ist der Migrationshintergrund (Tabelle 3.5). Allerdings enthalten die IEB mit der Staatsangehörigkeit ein zentrales Merkmal für die Identifikation eines Migrationshintergrundes. Mit der Teilnehmendenbefragung konnten die fehlenden Merkmale zur Bestimmung des Migrationshintergrundes erhoben werden. So wurden das Geburtsland der befragten Person sowie der Eltern und die Umgangssprache zu Hause und im Freundeskreis erfragt. Durch die Verknüpfung dieser Informationen mit den IEB ist es möglich, den Migrationshintergrund entsprechend der Definition von IAQ et al. (2009) zu bestimmen. Diese Vorgehensweise hat aber auch zwei wichtige Konsequenzen: Erstens geht mit ihr eine Reduktion der Stichprobe einher, zweitens steht die Information über einen Migrationshintergrund für die Nicht-Teilnehmenden nicht zur Verfügung. Ein Vergleich zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden kann daher nicht vorgenommen werden.

Insgesamt wiesen 11,4 % der Teilnehmenden einen Migrationshintergrund auf. Eine Aussage, ob dies im Verhältnis zu allen Arbeitslosen viel oder wenig ist, kann jedoch aufgrund der oben geschilderten Informationslage in den IEB nicht getroffen werden. Teilnehmende mit Migrationshintergrund unterschieden sich in ihren soziodemografischen Merkmalen zum Teil wesentlich von den Teilnehmenden ohne Migrationshintergrund. Sie waren in der Tendenz etwas jünger, hatten eine andere Familienstruktur – waren beispielsweise häufiger verheiratet und seltener ledig – und lebten mit mehr Kindern zusammen in den Bedarfsgemeinschaften.

Bezüglich der Erwerbsbiografien der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund ergibt sich ein eher heterogenes Bild. Teilnehmende mit Migrationshintergrund hatten im Vergleich zu Teilnehmenden ohne Migrationshintergrund entweder ein eher geringes Ausbildungsniveau – etwa keinen Abschluss oder einen Hauptschulabschluss als höchsten Abschluss (41,0 % mit Migrationshintergrund vs. 24,4 % ohne Migrationshintergrund) – oder aber ein deutlich höheres Ausbildungsprofil. Circa 12,3 % der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund hatten einen Fachhochschul- oder einen Universitätsabschluss, Teilnehmende ohne Migrationshintergrund konnten diese Abschlüsse nur in etwa 4,8 % der Fälle nachweisen. Der hohe Anteil an Teilnehmenden mit Migrationshintergrund und ohne einen Abschluss ist möglicherweise auf einen hohen Anteil an Teilnehmenden mit einem nicht anerkannten Abschluss zurückzuführen. Auch die Variable Komplexität der Tätigkeit im letzten Beruf bestätigt den Eindruck, dass Teilnehmende mit Migrationshintergrund eher sehr hoch oder sehr gering qualifiziert

waren. Insgesamt waren Teilnehmende ohne Migrationshintergrund in der jüngeren Vergangenheit, also im Jahr vor Beginn der Aktivierungsphase, eine geringere Anzahl an Monaten beschäftigt aber dennoch eine geringere Anzahl an Monaten arbeitslos. Eine schlüssige Gesamtaussage, ob, beziehungsweise nach welchen Kriterien, Arbeitslose mit Migrationshintergrund häufiger für eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ ausgewählt wurden, lässt sich aufgrund der gegebenen Datenlage nur bedingt treffen.

Tabelle 3.5: Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Migrationshintergrund

Variable	Differenzierung nach Migrationshintergrund	
	Mittelwert (ja)	Mittelwert (nein)
Geschlecht: weiblich	0,51	0,51
kein Schul-/Berufsabschluss	0,10	0,07
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	0,31	0,18
Fachabitur oder Ausbildung	0,40	0,66
Fachabitur und Ausbildung	0,06	0,05
Fachhochschulabschluss	0,05	0,02
Universitätsabschluss	0,08	0,03
Altersdurchschnitt	40,91	42,77
Familienstand: Ledig	0,24	0,44
Familienstand: Verheiratet/Partnerschaft	0,49	0,30
Familienstand: Geschieden/Verwitwet/Getrennt lebend	0,26	0,26
Familienstand: keine Angabe	0,00	0,00
Staatsbürgerschaft: deutsch	0,58	1,00
Staatsbürgerschaft: nicht deutsch	0,42	0,00
Staatsbürgerschaft: keine Angabe	0,00	0,00
Helfer-/Anlernertätigkeiten	0,18	0,12
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,60	0,68
Komplexe Spezialisten Tätigkeiten	0,07	0,09
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,14	0,11
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,01	0,01
kein Berufsrückkehrer	0,96	0,94
Berufsrückkehrer	0,04	0,06
Berufsrückkehrer: keine Angabe	0,00	0,00
Abbruch der Maßnahme durch Fehlverhalten etc.	0,04	0,03
Abbruch der Maßnahme aus sonstigen Gründen	0,03	0,03
Maßnahme nicht erfolgreich abgeschlossen	0,02	0,04
Kind unter 3 Jahren: nein	0,54	0,60
Kind unter 3 Jahren: ja	0,04	0,02
Kind unter 3 Jahren: keine Angabe	0,42	0,38
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,54	0,59
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,04	0,03
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: keine Angabe	0,42	0,38
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,46	0,56
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,12	0,06
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: keine Angabe	0,42	0,38
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,45	0,53
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,13	0,09
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: keine Angabe	0,42	0,38
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 0	0,85	0,91
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: 1	0,13	0,08
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: mehr als 1	0,02	0,01
Minderj. erwerbsfähige Personen Anzahl: keine Angabe	0,00	0,00
Profillage: Integriert	0,06	0,07
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,23	0,15
Profillage: Entwicklung	0,35	0,37
Profillage: Stabilisierung	0,16	0,20
Profillage: Unterstützung	0,11	0,13
Profillage: keine Angabe	0,08	0,07
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor Stichtag	0,35	0,44
Anzahl Monate Beschäftigt: 2-4 Jahre vor Stichtag	3,21	2,27
Anzahl Monate Beschäftigt: 5-7 Jahre vor Stichtag	4,88	4,38

Variable	Differenzierung nach Migrationshintergrund	
	Mittelwert (ja)	Mittelwert (nein)
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor Stichtag	9,04	9,16
Anzahl Monate Arbeitslos: 2-4 Jahre vor Stichtag	24,70	26,00
Anzahl Monate Arbeitslos: 5-7 Jahre vor Stichtag	14,68	15,46
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 1 Jahr vor Stichtag	0,96	1,18
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 2-4 Jahre vor Stichtag	1,92	2,48
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 5-7 Jahre vor Stichtag	1,14	1,45
Anzahl Monate Programm: 1 Jahr vor Stichtag	0,83	0,51
Anzahl Monate Programm: 2-4 Jahre vor Stichtag	1,94	1,79
Anzahl Monate Programm: 5-7 Jahre vor Stichtag	5,71	7,60
Jemals beschäftigt in letzten 7 Jahren vor Stichtag	0,47	0,46
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	9,82	11,05
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	47,83	49,65
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	58.068,91	52.898,58

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.4.

Informationen aus der Teilnehmendenbefragung

Abschließend wird noch einen Blick auf Informationen aus der Teilnehmendenbefragung geworfen. Die Auswertungen beziehen sich auf die erste Welle der Teilnehmendenbefragung, die vor Beendigung der Aktivierungsphase durchgeführt wurde. Ein Vergleich mit Nicht-Teilnehmenden der Aktivierungsphase ist auch hier nicht möglich, da dieser Personenkreis nicht in die Befragung einbezogen wurde.

Auffällig ist hierbei, dass die Teilnehmenden der Aktivierungsphase in der Regel eine durchaus positive Selbstwahrnehmung hatten (siehe Tabelle 3.6). So gaben sie sich bei den persönlichen Einstellungen gute bis sehr gute Werte und schätzten auch ihre eigenen Fähigkeiten bezüglich den Kategorien Lesen/Schreiben, Rechnen und E-Mails/Internetrecherche durchweg gut ein. Auch die allgemeinen Lebensbedingungen des Haushaltes sowie das Gefühl an der Gesellschaft teilzuhaben vermitteln eher ein positives Gesamtbild der Teilnehmenden. Vergleicht man die Teilnehmenden als Ganzes sowie differenziert nach den Untergruppen Geschlecht (Tabelle 3.7), Migrationshintergrund (Tabelle 3.8) sowie Zielgebiet (Tabelle 3.9), variieren die Mittelwerte dabei kaum.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, inwieweit sich die Teilnehmenden in der jüngeren Vergangenheit bemüht hatten eine Arbeitsstelle zu finden, beziehungsweise ob sie bereit waren für eine Anstellung Zugeständnisse zu machen. Mehr als zwei Drittel der Teilnehmenden gaben an sich in den vier Wochen vor der Befragung um eine Arbeitsstelle bemüht zu haben. In der Regel hatten sie durchschnittlich 2,9 Bewerbungsgespräche in den letzten sechs Monaten vor der Befragung absolviert. Hierbei lassen sich jedoch durchaus Unterschiede zwischen den einzelnen Subkategorien erkennen. So nahmen Männer, Personen mit Migrationshintergrund sowie Teilnehmende im Zielgebiet 2 etwas häufiger Bewerbungsgespräche wahr.

Tabelle 3.6: Beschreibung der Informationen aus der Teilnehmendenbefragung

Variable	Teilnehmendenbefragung	
	Mittelw.	Standardabw.
Migrationshintergrund: ja	0,11	0,32
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	1,22	0,51
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	1,60	0,74
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	1,29	0,57
Pers. Eigenschaft: genaues Arbeiten	1,26	0,49
Pers. Eigenschaft: Teamarbeit	1,26	0,56
Pers. Eigenschaft: Treffen mit Freunden	1,98	0,99
Pers. Eigenschaft: lustlos	3,07	1,00
Pers. Eigenschaft: Wissen, gebraucht zu werden	1,69	0,90
Pers. Eigenschaft: gute berufl. Qualifikation	2,00	1,01
Pers. Eigenschaft: sehr gute Arbeitserfahrungen	1,82	0,89
Pers. Eigenschaft: Unterstützung bei Arbeitssuche	2,47	1,19
Lesen/Schreiben in Muttersprache	2,04	0,97
Rechnen	2,39	1,00
E-Mails u. Internetrecherche	2,75	1,58
Bemüht Arbeit zu finden? (4 Wochen)	0,70	0,46
Anzahl Bewerbungsgespräche (6 Monate)	2,90	5,40
Zugeständnis: über 1,5h zur Arbeit	2,67	1,13
Zugeständnis: ungünstige Arbeitszeiten	2,22	1,22
Zugeständnis: wechselnde Bedingungen	1,97	1,07
Zugeständnis: Wechsel Wohnort	3,21	1,07
Zugeständnis: weniger als 8€	2,73	1,12
Gefühl an Gesellschaft teilzuhaben?	6,24	2,67
Bewertung gegenwärtige Bedingungen HH	5,78	2,45
Erwartung zukünftige Bedingungen	6,46	2,69

Quelle: Teilnehmendenbefragung, 1. Welle, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.5.

Tabelle 3.7 Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Geschlecht

Variable	N	Differenzierung nach Geschlecht	
		Mittelwert (männlich)	Mittelwert (weiblich)
Migrationshintergrund: ja	6505	0,11 (0,32)	0,11 (0,32)
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	6473	1,24 (0,55)	1,19 (0,48)
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	6428	1,59 (0,76)	1,60 (0,72)
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	6460	1,33 (0,59)	1,26 (0,54)
Pers. Eigenschaft: genaues Arbeiten	6468	1,28 (0,52)	1,23 (0,46)
Pers. Eigenschaft: Teamarbeit	6492	1,30 (0,60)	1,21 (0,52)
Pers. Eigenschaft: Treffen mit Freunden	6470	1,99 (1,00)	1,98 (0,98)
Pers. Eigenschaft: lustlos	6456	3,14 (0,98)	3,00 (1,01)
Pers. Eigenschaft: Wissen, gebraucht zu werden	6389	1,79 (0,94)	1,58 (0,85)
Pers. Eigenschaft: gute berufl. Qualifikation	6423	1,93 (1,01)	2,06 (1,02)
Pers. Eigenschaft: sehr gute Arbeitserfahrungen	6455	1,73 (0,86)	1,91 (0,92)
Pers. Eigenschaft: Unterstützung bei Arbeitssuche	6463	2,47 (1,19)	2,47 (1,18)
Lesen/Schreiben in Muttersprache	6481	2,19 (1,02)	1,90 (0,89)
Rechnen	6487	2,34 (1,00)	2,43 (1,00)
Emails u. Internetrecherche	6288	2,79 (1,62)	2,70 (1,54)
Bemüht Arbeit zu finden? (4 Wochen)	6498	0,71 (0,45)	0,69 (0,46)
Anzahl Bewerbungsgespräche (6 Monate)	6462	3,47 (6,16)	2,35 (4,47)
Zugeständnis: über 1,5h zur Arbeit	6464	2,51 (1,14)	2,82 (1,10)
Zugeständnis: ungünstige Arbeitszeiten	6472	1,92 (1,11)	2,50 (1,25)
Zugeständnis: wechselnde Bedingungen	6454	1,83 (1,05)	2,10 (1,09)
Zugeständnis: Wechsel Wohnort	6473	3,12 (1,10)	3,29 (1,04)
Zugeständnis: weniger als 8€	6439	2,91 (1,10)	2,55 (1,12)
Gefühl an Gesellschaft teilzuhaben?	6408	6,23 (2,67)	6,25 (2,67)
Bewertung gegenwärtige Bedingungen HH	6447	5,84 (2,42)	5,72 (2,49)
Erwartung zukünftige Bedingungen	5969	6,35 (2,71)	6,58 (2,68)

Anmerkung: Die Standardabweichung der Mittelwerte ist in Klammern angegeben.

Quelle: Teilnehmendenbefragung 1. Welle, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.6.

Tabelle 3.8 Beschreibung der Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach Zielgebiet

Variable	Differenzierung nach Zielgebiet		
	N	Mittelwert (Zielgebiet 1)	Mittelwert (Zielgebiet 2)
Migrationshintergrund: ja	6505	0,03 (0,18)	0,2 (0,4)
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	6473	1,24 (0,52)	1,2 (0,5)
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	6428	1,58 (0,73)	1,61 (0,75)
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	6460	1,31 (0,57)	1,28 (0,56)
Pers. Eigenschaft: genaues Arbeiten	6468	1,28 (0,5)	1,23 (0,47)
Pers. Eigenschaft: Teamarbeit	6492	1,25 (0,55)	1,27 (0,58)
Pers. Eigenschaft: Treffen mit Freunden	6470	1,94 (0,98)	2,03 (1)
Pers. Eigenschaft: lustlos	6456	3,12 (0,97)	3,02 (1,03)
Pers. Eigenschaft: Wissen, gebraucht zu werden	6389	1,72 (0,91)	1,65 (0,89)
Pers. Eigenschaft: gute berufl. Qualifikation	6423	1,95 (0,97)	2,06 (1,06)
Pers. Eigenschaft: sehr gute Arbeitserfahrungen	6455	1,88 (0,9)	1,77 (0,88)
Pers. Eigenschaft: Unterstützung bei Arbeitssuche	6463	2,45 (1,17)	2,49 (1,21)
Lesen/Schreiben in Muttersprache	6481	2,02 (0,9)	2,06 (1,03)
Rechnen	6487	2,35 (0,93)	2,43 (1,07)
Emails u. Internetrecherche	6288	2,78 (1,59)	2,71 (1,57)
Bemüht Arbeit zu finden? (4 Wochen)	6498	0,73 (0,44)	0,67 (0,47)
Anzahl Bewerbungsgespräche (6 Monate)	6462	2,68 (5,07)	3,14 (5,73)
Zugeständnis: über 1,5h zur Arbeit	6464	2,72 (1,12)	2,62 (1,15)
Zugeständnis: ungünstige Arbeitszeiten	6472	2,16 (1,2)	2,28 (1,23)
Zugeständnis: wechselnde Bedingungen	6454	1,95 (1,06)	1,99 (1,09)
Zugeständnis: Wechsel Wohnort	6473	3,3 (1,03)	3,11 (1,11)
Zugeständnis: weniger als 8€	6439	2,9 (1,1)	2,54 (1,12)
Gefühl an Gesellschaft teilzuhaben?	6408	6,25 (2,61)	6,23 (2,73)
Bewertung gegenwärtige Bedingungen HH	6447	5,74 (2,4)	5,82 (2,51)
Erwartung zukünftige Bedingungen	5969	6,31 (2,67)	6,64 (2,72)

Anmerkung: Die Standardabweichung der Mittelwerte ist in Klammern angegeben.

Quelle: Teilnehmendenbefragung 1. Welle, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.7.

Tabelle 3.9 Teilnehmende der Aktivierungsphase nach Migrationshintergrund

Variable	Differenzierung nach Migrationshintergrund		
	N	Mittelwert (ja)	Mittelwert (nein)
Migrationshintergrund: ja	5767	1,00 (0,00)	0 (0,00)
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	5755	1,23 (0,59)	1,22 (0,5)
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	5725	1,57 (0,78)	1,6 (0,73)
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	5735	1,27 (0,57)	1,3 (0,57)
Pers. Eigenschaft: genaues Arbeiten	5744	1,23 (0,51)	1,26 (0,49)
Pers. Eigenschaft: Teamarbeit	5755	1,18 (0,49)	1,27 (0,57)
Pers. Eigenschaft: Treffen mit Freunden	5736	1,91 (0,97)	1,99 (0,99)
Pers. Eigenschaft: lustlos	5727	3,06 (1,03)	3,07 (1)
Pers. Eigenschaft: Wissen, gebraucht zu werden	5673	1,58 (0,87)	1,7 (0,91)
Pers. Eigenschaft: gute berufl. Qualifikation	5705	2,09 (1,08)	1,99 (1,01)
Pers. Eigenschaft: sehr gute Arbeitserfahrungen	5729	1,72 (0,89)	1,84 (0,89)
Pers. Eigenschaft: Unterstützung bei Arbeitssuche	5736	2,27 (1,22)	2,5 (1,18)
Lesen/Schreiben in Muttersprache	5750	1,92 (1,12)	2,06 (0,94)
Rechnen	5756	2,13 (1,06)	2,42 (0,99)
Emails u. Internetrecherche	5563	2,72 (1,62)	2,75 (1,58)
Bemüht Arbeit zu finden? (4 Wochen)	5761	0,65 (0,48)	0,71 (0,45)
Anzahl Bewerbungsgespräche (6 Monate)	5731	3,42 (5,79)	2,83 (5,34)
Zugeständnis: über 1,5h zur Arbeit	5736	2,64 (1,17)	2,68 (1,13)
Zugeständnis: ungünstige Arbeitszeiten	5741	2,36 (1,22)	2,2 (1,22)
Zugeständnis: wechselnde Bedingungen	5724	2,33 (1,15)	1,92 (1,06)
Zugeständnis: Wechsel Wohnort	5743	2,99 (1,15)	3,24 (1,06)
Zugeständnis: weniger als 8€	5719	2,58 (1,09)	2,74 (1,13)
Gefühl an Gesellschaft teilzuhaben?	5709	6,47 (2,63)	6,21 (2,67)
Bewertung gegenwärtige Bedingungen HH	5727	5,95 (2,52)	5,76 (2,45)
Erwartung zukünftige Bedingungen	5322	6,81 (2,68)	6,42 (2,69)

Anmerkung: Die Standardabweichung der Mittelwerte ist in Klammern angegeben.

Quelle: Teilnehmendenbefragung 1. Welle, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.7.8.

Ein letzter Punkt, der im Rahmen dieser Auswertung erwähnt werden soll, ist, dass die Teilnehmenden eher weniger bereit waren für eine Anstellung Zugeständnisse zu machen. In dieser Kategorie⁵⁴ liegen die Mittelwerte tendenziell zwischen den Antworten „Eventuell“ und „Wahrscheinlich nicht“. Vor allem ein Wechsel des Wohnortes scheint für die Teilnehmenden eher nicht in Frage zu kommen. Auch in diesen Bereichen ist die Standardabweichung bei allen abgefragten Kategorien hoch. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass keine Aussagen darüber möglich sind, ob sich die Bereitschaft zu Zugeständnissen von den Nicht-Teilnehmenden unterscheidet.

3.4.3 Selektion in die Aktivierungsphase

Im Abschnitt 3.4.1 wurden bereits die Charakteristika der Teilnehmenden mit denen der Nicht-Teilnehmenden verglichen. Dabei wurden erste Schlüsse gezogen, welche Personen für eine Teilnahme am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ ausgewählt wurden, beziehungsweise welche soziodemografischen Charakteristika eher bei den Teilnehmenden zu finden sind. Die Auswertungen beruhen jedoch auf reinen bivariaten Mittelwert-Vergleichen. Ob die einzelnen Charakteristika wirklich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, an dem Programm teilzunehmen, kann jedoch nur in einer multivariaten Analyse geklärt werden.

In diesem Abschnitt wird daher mit Hilfe eines Probit-Modelles der Einfluss der einzelnen unabhängigen Variablen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an der Aktivierungsphase innerhalb der teilnehmenden Jobcenter geschätzt. Die multivariate Analyse ermöglicht es dabei, den Einfluss einzelner erklärenden Variablen auf diese Wahrscheinlichkeit zu ermitteln, unter der Annahme, dass alle anderen Faktoren unverändert bleiben (*ceteris paribus*). Da es sich hierbei um ein nicht-lineares Schätzverfahren handelt, können die Koeffizienten hinsichtlich ihrer Größe nicht direkt interpretiert werden. Hierfür werden die marginalen Effekte berechnet und beschrieben. Ziel dieses Abschnitts ist es, zu überprüfen, ob die Analyse des Probit-Modelles die Ergebnisse der Beschreibung der Teilnehmenden bestätigen. Insgesamt basiert die Schätzung auf 183.996 Beobachtungen, wovon 69.452 Beobachtungen an der Aktivierungsphase teilnahmen.⁵⁵ Die Analysen beschränken sich hier auf die Kontrollgruppe der Nicht-Teilnehmenden aus teilnehmenden Jobcentern, da auf sie das Hauptaugenmerk gerichtet ist.

Diese Schätzung wird später auch für das Propensity Score Matching benötigt. Dort erfolgt die Schätzung jedoch für jeden Monat nach Eintritt in die Aktivierungsphase beziehungsweise nach dem Stichtag separat jeweils durch Probit-Modelle, da sich die Gruppen im Zeitablauf in ihrer Zusammensetzung leicht verändern. Die Schätzung der Propensity Scores steht im engen Zusammenhang mit der Validität der CIA, denn nur diejenigen Unterschiede, die sich in den Kovariaten ausdrücken, werden im Matchingverfahren berücksichtigt. Für die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit steht mit den verwendeten Daten eine Vielzahl von Variablen auf verschiedenen Ebenen zur Verfügung.

Das Zutreffen der CIA kann nicht direkt getestet werden, deshalb ist es wichtig, dass die verwendeten Daten möglichst viele Informationen bereithalten. Laut Lechner/Wunsch (2013) ist dies bei den hier ebenfalls verwendeten Prozessdaten der BA in der Regel der Fall. In ihrer Studie ergänzen Lechner/Wunsch (2013) diese Daten jedoch noch um Regionalinformationen und Eigenschaften des letzten Beschäftigungsbetriebs. Regionale Unterschiede werden in dieser Studie einerseits über die Regionaldirektion abgefangen, andererseits werden in der späteren Schätzung nur Personen aus dem gleichen Jobcenter verglichen, also mit gleichen regionalen Einflussfaktoren. Bezüglich des letzten Beschäfti-

⁵⁴ Es wird hierbei in 4 Abstufungen zwischen „Auf jeden Fall“, „Eventuell“, „Wahrscheinlich Nicht“ und „Auf gar keinen Fall“ unterschieden.

⁵⁵ Die Unterschiede in den Fallzahlen ergeben sich, wie im Abschnitt 3.3.1 beschrieben, aus der Tatsache, dass bestimmte Personen aus der multivariaten Analyse ausgeschlossen werden mussten, beispielsweise da für sie keine Informationen zu bestimmten wichtigen Merkmalen vorlagen.

ungsverhältnisses lässt sich sagen, dass dies bei Langzeitarbeitslosen keine große Rolle spielt. Es wird jedoch für den Beruf im letzten Beschäftigungs-Spell der eLb kontrolliert sowie die Arbeitslosendauer (in Monaten). Tabelle A.7.9 im Anhang zeigt die Ergebnisse.

Insgesamt werden die im Abschnitt 3.4.1 festgehaltenen Ergebnisse durch die Durchführung der Selektivitätsanalyse bekräftigt. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit ist in allen Altersgruppen verglichen mit der Referenzgruppe der 35 bis 39-Jährigen stark verringert. Dabei ist der (negative) marginale Effekt mit 20,1 Prozentpunkten bei der Altersgruppe 58 Jahre und älter am höchsten, demnach fällt die Partizipationswahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter beträchtlich. Es kann außerdem bestätigt werden, dass Personen mit vermeintlich höheren Integrationsmöglichkeiten eher für eine Teilnahme an der Aktivierungsphase ausgewählt wurden. Allerdings sind die prozentual gemessenen Auswirkungen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit häufig sehr gering und nur teilweise signifikant. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Betrachtung der Erwerbsbiografien: Die Anzahl der Monate in Beschäftigung zwei bis vier Jahre vor dem Stichtag hat einen vernachlässigbar negativen Effekt von etwa 0,1 Prozentpunkten. Es zeigt sich auch, dass ein etwas höheres Niveau an Schul- sowie beruflicher Ausbildung (mindestens Hauptschulabschluss oder Abitur) die Teilnahmewahrscheinlichkeit signifikant erhöht. Ein sehr hohes Niveau an Ausbildung, wie beispielsweise ein Fachhochschul- beziehungsweise Universitätsabschluss, hat jedoch keinen signifikanten Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Festzuhalten bleibt nach der durchgeführten Analyse auch, dass Teilnehmende mit den Profillagen „Entwicklung“ und „Stabilisierung“ tendenziell häufiger von teilnehmenden Jobcentern für eine Partizipation an der Aktivierungsphase ausgewählt wurden. Die Partizipationswahrscheinlichkeit erhöht sich hierbei marginal um 6,7 sowie 5,1 Prozentpunkte. Diese Beobachtungen bestätigen die Vermutung, dass erwerbsfähige aber derzeit nicht integrierte Arbeitslose durch die Teilnahme an der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ gezielt an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden sollten.

Einige Effekte, auf die im Rahmen der Teilnehmendenbefragung nur teilweise eingegangen wurde, sind besonders interessant und sollen daher abschließend kurz dargestellt werden. Wie bereits in der deskriptiven Analyse festgestellt, war der Anteil der Männer vergleichsweise hoch. Die Selektivitätsanalyse ergibt, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen – angenommen alle anderen Faktoren seien konstant – um 1,1 Prozentpunkte geringer ist. In der Tendenz wird die Teilnahmewahrscheinlichkeit auch negativ von einer vorliegenden gesundheitlichen Einschränkung oder Schwerbehinderung beeinflusst und ist höher, wenn ein Teilnehmer oder eine Teilnehmerin ledig ist. Relativiert werden muss in diesem Zusammenhang abschließend die getroffene Aussage zu der Kategorie Berufsrückkehrer, deren Effekt sich hier – vermutlich als Folge der geringen Anzahl an Observationen – im vollständigen Modell als insignifikant herausstellt. Das Bestimmtheitsmaß (Pseudo R^2) ist mit 0,16 vergleichsweise gering.⁵⁶

3.5 Ergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase

Die nachfolgenden Analysen beruhen auf den im Abschnitt 3.3.1 beschriebenen Daten. Die Ergebnisvariablen folgen der im Abschnitt 3.3.2 diskutierten Auswahl beziehungsweise den Zielsetzungen. Die methodische Vorgehensweise wurde im Abschnitt 3.3.3. schon charakterisiert. Wir beginnen mit einer Beschreibung weiterer Details der Vorgehensweise im Matchingverfahren im Abschnitt 3.5.1 und beschreiben anschließend die Hauptergebnisse im Abschnitt 3.5.2. Anschließend werden im Abschnitt 3.5.3 die Ergebnisse für bestimmte Untergruppen sowie für die im Abschnitt 3.2.4 identifizierten Strategietypen dargestellt. Hierbei wird eine Vielzahl von unterschiedlichen Differenzierungen vorgenommen, wovon die wichtigsten und aussagekräftigsten dargestellt werden: Geschlecht

⁵⁶ Die vom Modell vorhergesagte Teilnahmewahrscheinlichkeit unterschätzt den tatsächlichen Anteil der Teilnehmenden leicht. Dies bedeutet, dass ein geringerer Anteil Teilnehmende durch das Modell vorhergesagt wird, wenn dieses als Vorhersagemodell genutzt wird.

(Mann/Frau), Altersgruppen (25 bis 49-Jährige und ab 50-Jährige) sowie Regionen/ESF-Zielgebiete. Nach der Analyse der Effektheterogenität folgen Robustheitsanalysen im Abschnitt 3.5.4. Hier geht es in erster Linie um alternative Matching-Algorithmen wie Mahalanobis Matching sowie Inverse Probability Weighting. Zum Schluss werden im Abschnitt 3.5.5 Spezifikationsanalysen gezeigt.

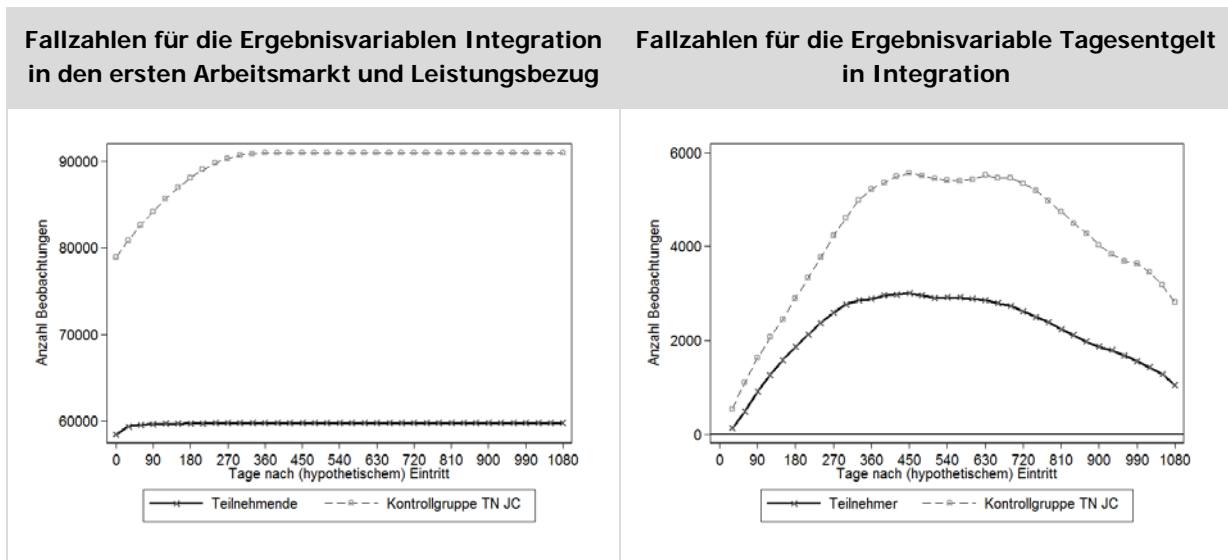
3.5.1 Vorgehen im Matchingverfahren

Im Matchingverfahren spielt die Selektion der Teilnehmenden eine große Rolle. Für die quantitative Wirkungsanalyse werden dabei die im Abschnitt 3.4 dargestellten beobachtbaren Variablen und Selektionsmechanismen verwendet. Im Unterschied zum vorgehenden Abschnitt 3.4.3 unterscheidet sich für die Wirkungsanalyse die Stichprobe durch den Ausschluss von bestimmten Personen. Dies sind folgende Personengruppen:

- Teilnehmende der Aktivierungsphase in nicht-teilnehmenden Jobcentern (beispielsweise durch Umzug),
- Personen in Berlin: Aufgrund einer nachträglichen Zuweisung von Bürgerarbeitsplätzen und der damit verbundenen fehlenden Informationen zur Teilnahme an der Aktivierungsphase kann die Teilnahme an der Aktivierungsphase nicht eindeutig identifiziert werden,
- Personen in zkTs, da dort keine Teilnehmenden-Informationen aus der VerBis-Textauswertung verfügbar sind,
- Personen mit (systematisch) fehlenden Werten in wichtigen Kontrollvariablen,
- Personen unter 17 oder über 63 Jahren,
- Personen in Jobcentern, die, beispielsweise durch Fusion, ihren Teilnahme-Status geändert haben,
- Personen in Jobcentern mit weniger als 50 Teilnehmenden oder Nicht-Teilnehmenden.

Dies führt dazu, dass von 69.487 teilnehmenden Personen 47.988 Personen und von 124.137 nicht-teilnehmenden Personen in teilnehmenden Jobcentern (Hauptkontrollgruppe) 103.641 Personen in der Regressionsstichprobe verbleiben. Zusätzlich werden Kontrollpersonen ausgeschlossen, die vor ihrem hypothetischen Eintrittsdatum in die Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden. Dies betrifft je nach Zeitpunkt nochmal bis zu 29.035 Personen, so dass maximal 90.978 Kontrollbeobachtungen zu Verfügung stehen, wie in Abbildung 3.4 dargestellt. Für die Ergebnisvariable Tagesentgelt in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt werden nur integrierte Personen betrachtet. Dadurch sind hier die Fallzahlen noch geringer, wie der rechte Teil von Abbildung 3.4 zeigt.

Abbildung 3.4: Fallzahlen im Propensity Score Matching



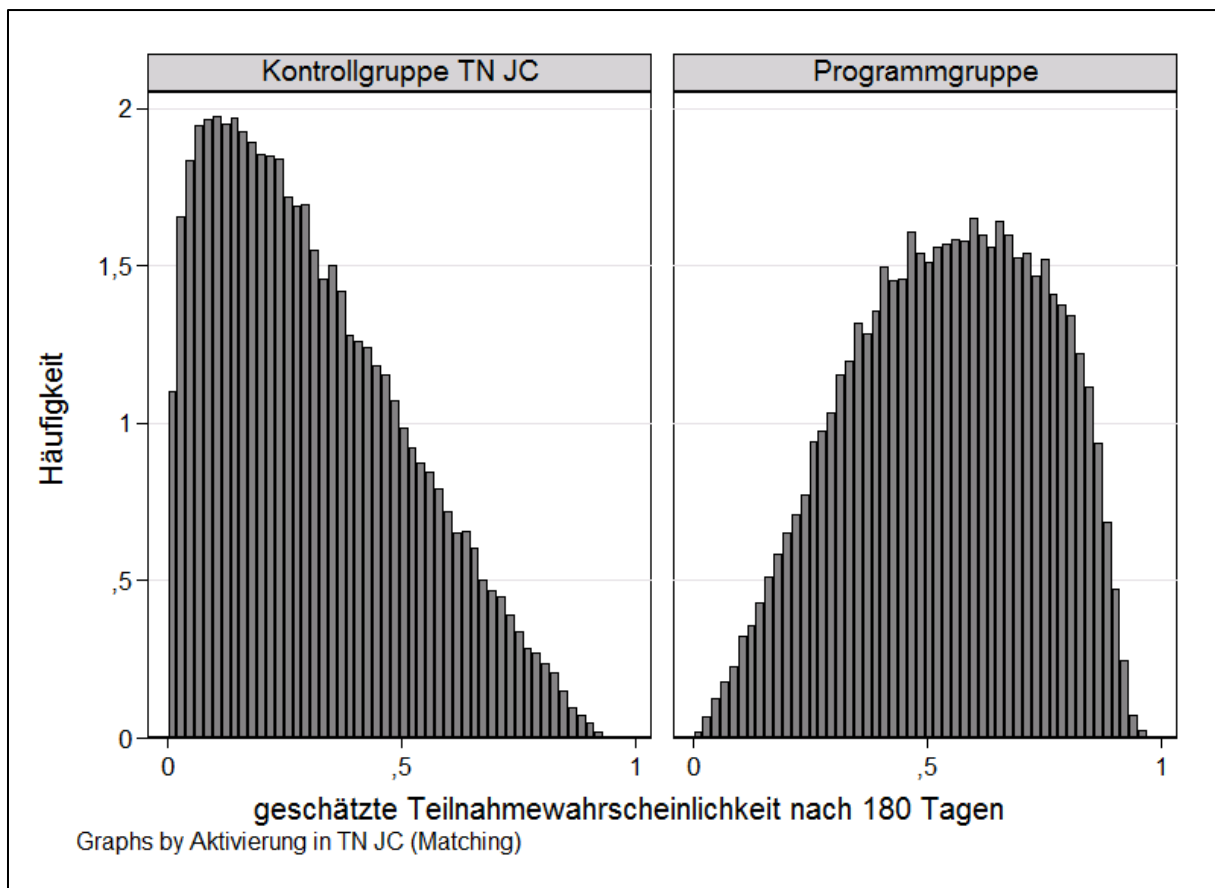
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Wie oben beschrieben wird die Selektion in die Aktivierungsphase für jeden Monat nach Beginn der Aktivierungsphase separat geschätzt, da sich die Stichprobe jeweils etwas unterscheidet. Die weitere Darstellung der Diagnose-Verfahren ist auf den Zeitpunkt 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase, also dem Zeitpunkt mit den meisten Beobachtungen, die gerade noch nicht von der Beschäftigungsphase beeinflusst werden, beschränkt.

So zeigt Abbildung 3.5 die Verteilung der Propensity Scores, also der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeiten für die Schätzung nach 180 Tagen. Es gibt eine große Überschneidung zwischen Programm- und Kontrollgruppe. Dies bedeutet, dass man für fast alle Teilnehmenden entsprechende Kontrollpersonen mit vergleichbaren geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeiten finden kann. Allenfalls im Bereich mit einem Propensity Score über 0,8, das heißt einer geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit von über 80 %, scheint es nicht mehr sehr viele Kontrollbeobachtungen zu geben. Dies ist aber nicht außergewöhnlich und wird im weiteren Verfahren kein Problem darstellen. In den verwendeten Matchingalgorithmen wird in der Regel auf einen Common Support bedingt. Das bedeutet, dass nur solche Beobachtungen verwendet werden, für die eine entsprechende Person aus Programm- oder Kontrollgruppe mit einer sehr ähnlichen Propensity Score vorliegt. Die Analyse, ob dieser Common Support vorliegt, zeigt zum Beispiel, dass bei verwendeten Hauptalgorithmus, dem Radiusmatching, in der Regel alle Personen on Support liegen. Das heißt, dass sowohl für Teilnehmende als auch für Kontrollpersonen eine entsprechend andere Person mit sehr ähnlicher Propensity Score verfügbar ist.⁵⁷

⁵⁷ Dies gilt zum Beispiel für den Zeitpunkt T=180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase für 42.997 Teilnehmenden und alle 85.130 Nicht-Teilnehmenden. Wäre dies für einige Personen nicht der Fall, so würden diese off Support liegen und in der Schätzung nicht verwendet werden.

Abbildung 3.5: Verteilung der Propensity Scores nach 180 Tagen

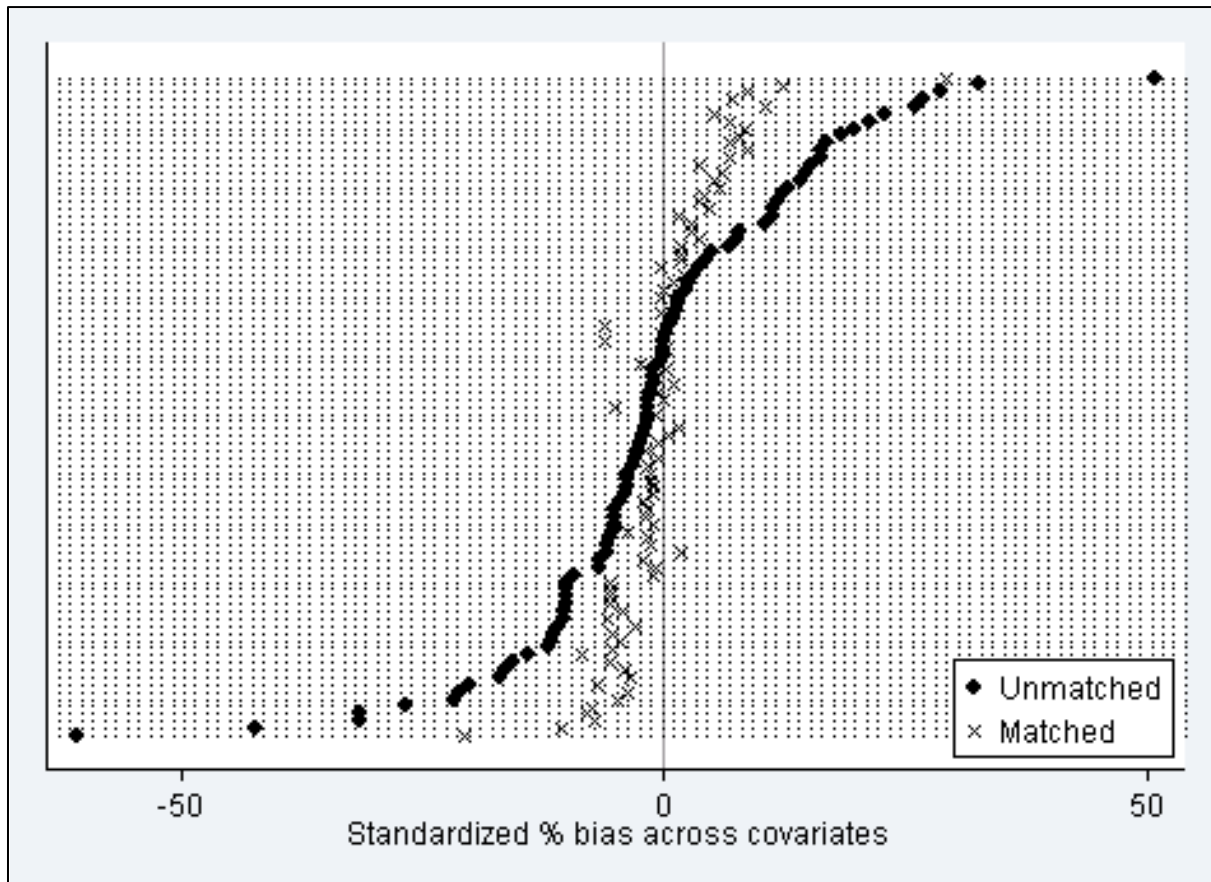


Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Abbildung 3.6 zeigt einen Überblick über die Diagnose-Analyse des Matchingverfahrens. Zusätzlich gibt Tabelle A.7.10 im Anhang einen genauen Überblick über die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen für jede einzelne Kontrollvariable, exemplarisch für den Zeitraum 180 Tage nach Eintritt in die Aktivierungsphase. Ein großer Unterschied zwischen den verschiedenen Gruppen vor dem Matching zeigt an, dass diese sich hinsichtlich ihrer beobachtbaren Eigenschaften unterscheiden. Dies ist meistens der Fall, weshalb eine Korrektur durch das Matchingverfahren notwendig ist. Es wird deutlich, dass die meisten Kontrollvariablen sich nach dem Matching nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden. Ist das nicht der Fall, so erreicht das Matching in den meisten Fällen dennoch eine erhebliche Reduktion der relativen Abweichung in den Ausprägungen zwischen Programm- und Kontrollgruppe. Verringern sich diese auf ein niedriges Niveau, so hat das Matching eine hohe Qualität.

In Abbildung 3.6 sind die sogenannten standardisierten Differenzen nach Rosenbaum/Rubin (1985) vor und nach dem Matching grafisch dargestellt. Von oben nach unten sind alle Kontrollvariablen nach der größten Differenz vor dem Matching abgetragen. Es zeigt sich, dass die standardisierten Differenzen in den Kontrollvariablen stark reduziert werden. Die Verzerrung des Propensity Scores liegt nach (vor) dem Matching am Median bei etwa 3,1 % (9,8 %), was nach üblicherweise geltenden Einschätzungen (siehe Caliendo/Kopeinig 2008) niedrig ist. Idealerweise befinden sich alle Variablen nach dem Matching weiter am Ursprung. Dies ist für fast alle Variablen der Fall, insbesondere für die mit großer Abweichung vor dem Matching. Wenn dies nicht der Fall ist, sind die verbleibenden Differenzen ausreichend klein um keine Probleme für das Balancing der Propensity Scores darzustellen.

Abbildung 3.6: Standardisierte Differenz der Kontrollvariablen vor und nach dem Matching, 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase



Anmerkung: Dargestellt sind alle Kontrollvariablen, sortiert nach der größten standardisierten Differenz vor dem Matching (schwarze Punkte) sowie deren tatsächliche standardisierte Differenz nach dem Matching (schwarze Kreuze).

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Die Gütemaße einer Regression aller abhängigen Variablen auf einen Teilnahmeindikator zeigen nach (vor) dem Matching ein Pseudo R^2 von 0,02 (0,16) (siehe Tabelle A.7.10 im Anhang). Dabei wird untersucht, ob die Zugehörigkeit zur Gruppe der Teilnehmenden Unterschiede in den beobachtbaren Merkmalen insgesamt erklären kann. Es erfolgt dabei zunächst eine Schätzung auf die reinen Daten vor dem Matching und dann eine Regression auf die Daten nach dem Matching, bei dem die Kontrollbeobachtungen mit den Propensity Scores gewichtet werden und nur solche in der gemeinsamen Stützmenge (on Support) verwendet werden. Man sieht hier, dass die Zugehörigkeit zur Teilnehmendengruppe vor dem Matching einen sehr großen Erklärungsgehalt aufweist, nach dem Matching jedoch nur noch einen sehr geringen.

3.5.2 Hauptergebnisse der Matching Analyse

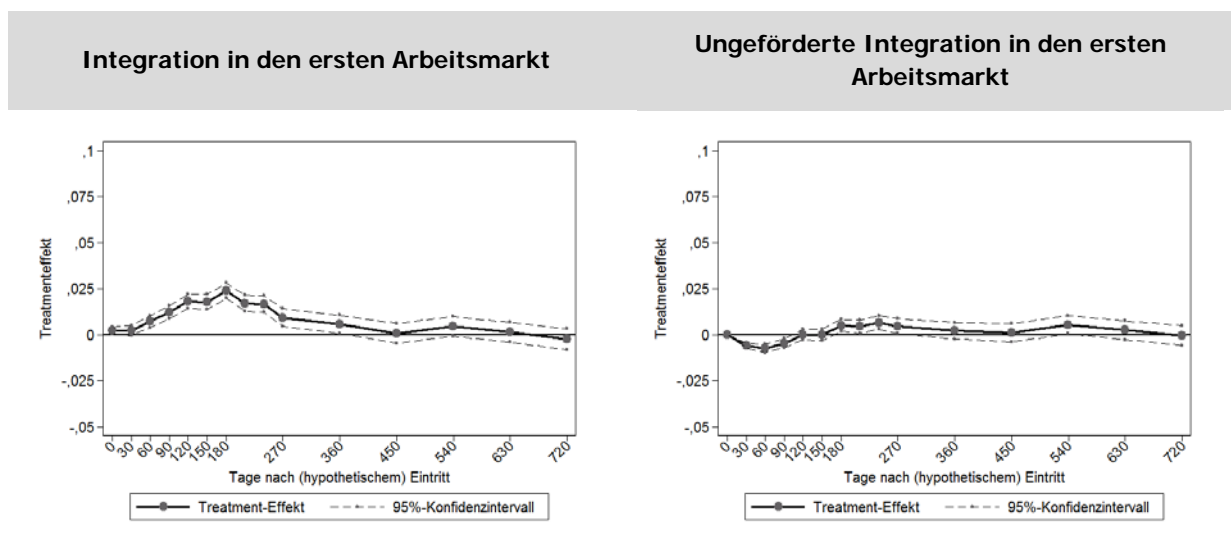
Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse vorgestellt, die mit dem Matchingverfahren erzielt wurden. Die geschätzten Programmeffekte werden mit der Kontrollgruppe der nicht an der Aktivierungsphase teilnehmenden eLb aus den gleichen Jobcentern berechnet. Dabei werden die Auswirkungen einer Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die (un-)geförderte Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, die Überwindung des Leistungsbezugs sowie die verdienten Tagesentgelte in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt untersucht. Wie oben dargestellt, werden die kausalen Effekte im Monatsabstand vom (hypothetischen) Zugang in die Aktivierungsphase an geschätzt. Die Ergebnisvariablen können bis einschließlich Dezember 2013 gemessen werden, so dass für alle Personen, unabhängig vom individuellen Beginn der Teilnahme, mindestens zwei volle Beobachtungsjahre zur Verfügung

stehen. Der Fokus der Betrachtung liegt jedoch in den ersten Monaten, der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase, da die Ergebnisse nach diesem Zeitraum durch die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit beeinflusst werden (vergleiche Ausführungen im Abschnitt 3.3.3).

Die dargestellten Ergebnisse geben auf der Vertikalachse die Wahrscheinlichkeit an, in den ersten Arbeitsmarkt (gefördert oder ungefördert) integriert zu werden, den Leistungsbezug zu verlassen, oder das durchschnittliche Tagesentgelt in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (Treatmenteffekt). Auf der Horizontalachse wird jeweils der Monat nach dem Eintritt in die Aktivierungsphase abgetragen. Die im Zeitverlauf abgetragenen Koeffizienten geben die Differenz in den Ergebnisvariablen zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe mit vergleichbaren hypothetischen Eintrittsdaten an.⁵⁸ Auf eine Darstellung der Ergebnisvariablen beider Gruppen wird dabei aus Redundanzgründen verzichtet, die Treatmenteffekte werden jedoch auch relativ interpretiert.

Der linke Teil der Abbildung 3.7 zeigt die Ergebnisvariable Integration in den ersten Arbeitsmarkt, wobei hier auch geförderte Integrationen eingeschlossen sind. Diese werden im rechten Teil der Abbildung 3.7 bei der Ergebnisvariable ungeförderte Integration herausgerechnet. Für die Interpretation der Ergebnisse ist noch wichtig zu betonen, dass es sich hierbei um Netto-Integrationsraten handelt. Das heißt, dass Personen, die ihre Beschäftigung wieder verlieren, wieder als nicht-integriert gezählt werden.

Abbildung 3.7: Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf (ungeförderte) Integration in den ersten Arbeitsmarkt



Anmerkung: Für die Schätzungen wurde eine Propensity Score Schätzung sowie Radiusmatching verwendet.
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Wie der linke Teil der Abbildung 3.7 zeigt, hat die Aktivierungsphase einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden. Dieser tritt insbesondere 90 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase auf und beträgt 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase 2,4 Prozentpunkte. Bei einer Integrationsquote der Teilnehmenden von 9,4 % und der Nicht-Teilnehmenden von 7,0 % entspricht dies einem relativen Effekt von 35 %, das heißt, 180 Tage nach

⁵⁸ Als Kontrollbeobachtungen werden Nicht-Teilnehmende aus dem jeweils gleichen Jobcenter verwendet. Ein exaktes Matching auf gleich langem SGB II-Leistungsbezug (in Monaten) wird im Gegensatz zu früheren Regressionen verzichtet, da der neu gewählte Matching-Algorithmus dies nicht mehr notwendig macht.

dem Beginn hat die Aktivierungsphase die Integrationsquote um 35 % erhöht.⁵⁹ Im weiteren Verlauf schwächt sich dieser Effekt jedoch wieder ab, und geht zwei Jahre nach Beginn der Aktivierungsphase auf null zurück. Diese Ergebnisse sind durchaus vergleichbar mit denen von anderen in der Literatur untersuchten Unterstützungsprogrammen bei der Arbeitssuche, die besagen, dass ein relativ schnell eintretender positiver Effekt zu beobachten ist, der sich jedoch im Zeitverlauf als nicht allzu nachhaltig zeigt.

Bei diesen Ergebnissen ist allerdings darauf zu achten, dass die mindestens sechs Monate dauernde Aktivierungsphase nur der erste Teil des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ ist. Daher sind alle Ergebnisse ab einem Zeitpunkt von 180 Tagen nach Beginn unter der Einschränkung zu betrachten, dass ein Teil der Aktivierten in die Beschäftigungsphase, das heißt in die zweite Phase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“, übergehen. Für die Unverzerrtheit der Ergebnisse bis dahin muss daher auch angenommen werden, dass es nicht zu Antizipationseffekten kommt, welche beispielsweise in einer geringeren Suchintensität resultieren würden. Die Teilnehmenden in fast allen Jobcentern (94 %) wurden darüber informiert, dass eine abgeschlossene Aktivierungsphase,⁶⁰ mit dem Ziel eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden, zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Beschäftigungsphase war. Da es nur eine begrenzte Anzahl an Bürgerarbeitsplätzen gab und deren Besetzung ein kompetitiver Prozess war, konnten die Teilnehmenden nicht auf den Erhalt eines Platzes in der Beschäftigungsphase setzen. Daher hatten sie in aller Regel weiter nach einem Arbeitsplatz gesucht.⁶¹

Für die Interpretation der Ergebnisse ist es sehr wichtig, dass nicht nur beschrieben wird, was die Ergebnisse der Teilnahme an der Aktivierungsphase sind, sondern auch, wie diese zustande kommen können. Die Aktivierungsphase stellt nicht eine spezifische Maßnahme dar, sondern setzt sich aus einem Bündel aus teilweise bestehenden, teilweise innovativen, in der Regel aber kleineren oder kurzzeitigen Maßnahmen zusammen. Da die genaue Umsetzung der Aktivierungsphase den Jobcentern überlassen wurde, wird diese im Abschnitt 3.2.4 analysiert und daraus Strategietypen gebildet, um die unterschiedlichen Umsetzungsformen zu operationalisieren und vergleichen zu können. Eine weitere Möglichkeit hinter die „Blackbox“ Aktivierungsphase zu schauen, ist die Betrachtung von Maßnahmen, welche in den ersten Arbeitsmarkt integrieren, wie zum Beispiel das Einstiegsgeld. Im rechten Teil der Abbildung 3.7 werden diese aus der Ergebnisvariable Integration in den ersten Arbeitsmarkt herausgerechnet. Es zeigt sich, dass dadurch vor allem der kurz- und mittelfristige Programmeffekt deutlich reduziert wird. Statt einem durchweg positiven Effekt, ist in den ersten 90 Tagen ein kleiner, aber statistisch signifikant negativer Effekt zu sehen. Ob dieser als Lock-In-Effekt interpretiert werden kann, ist schwer zu beurteilen. Im weiteren Programmverlauf wird der Treatmenteffekt jedoch positiv und beträgt 240 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase immerhin 1,4 Prozentpunkte, was einem relativen Effekt von 20 % entspricht (ohne geförderte Integration weisen die Kontrollpersonen eine

⁵⁹ Der relative Effekt ergibt sich aus der Differenz der beiden Integrationsquoten (2,4 Prozentpunkte) dividiert durch die Integrationsquote der Kontrollgruppe von 7,0 %. Im Vergleich zum vergangenen Zwischenbericht (IAW, ISG 2014) haben verschiedene Anpassungen an der Methodik zu Veränderungen in der Größe des Effekts geführt. Dazu gehört eine differenziertere Definition von geförderter und ungeförderter Beschäftigung, welche bisher so nicht durchgeführt wurde. Dadurch ergeben sich auch Änderungen im Verlauf der Ergebnisvariablen (siehe Abschnitt 3.3.2, wo die genaue Definition zu finden ist). Außerdem werden durch eine verbesserte Propensity-Score-Schätzung nun andere Kontrollpersonen den Teilnehmenden zugematcht und andere Matching-Algorithmen können die Ergebnisse auch beeinflussen.

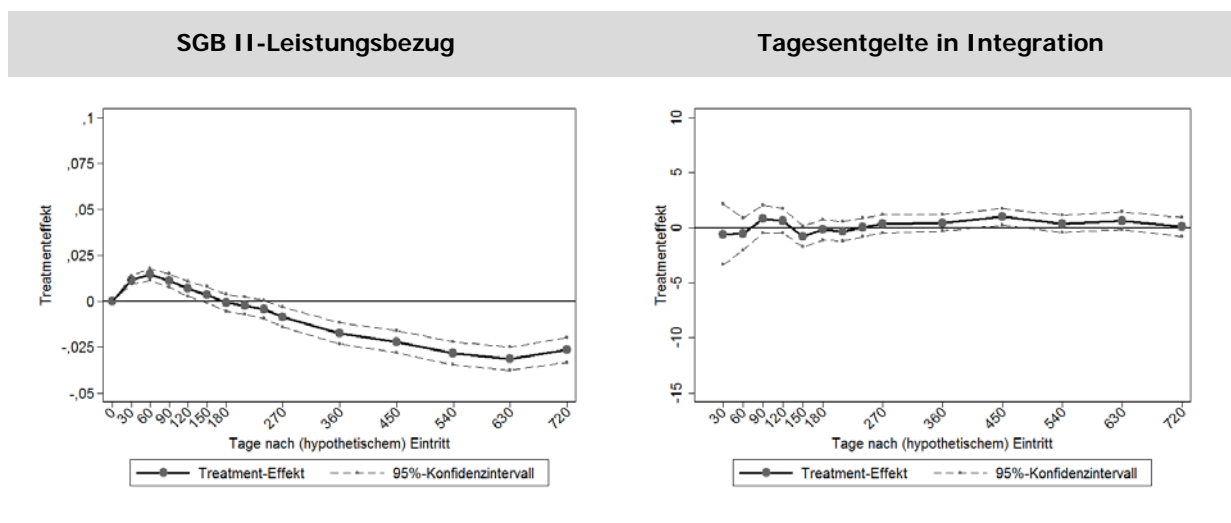
⁶⁰ Dies musste in der Regel durch Dokumentation der Suchanstrengungen nachgewiesen werden.

⁶¹ Im letzten Zwischenbericht (IAW/ISG 2014) wurden die Ergebnisse differenziert nach Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit dargestellt. Für die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase konnte sich hierbei keine positive Wirkung der Aktivierungsphase einstellen: sonst hätten diese Personen nicht an der Beschäftigungsphase teilgenommen. Rechnet man diese Personen heraus, so stellt sich ein größerer positiver Effekt dar, der allerdings durch eine Konditionierung auf zukünftige Ergebnisvariablen verzerrt ist.

Integrationswahrscheinlichkeit von 6,9 %, die Teilnehmenden eine von 8,4 % auf). Im weiteren Programmverlauf bleibt dieser Effekt relativ stabil, sodass er sich kaum von dem der Integration insgesamt (linker Teil der Abbildung 3.7) unterscheidet. Dies liegt daran, dass geförderte Integrationen eher eine kurze Laufzeit haben und nach einer Weile nicht mehr ins Gewicht fallen.

Neben der Integration in den ersten Arbeitsmarkt werden auch die Treatmenteffekte auf zwei weitere Ergebnisvariablen untersucht. Zum einen die Wahrscheinlichkeit im SGB II-Leistungsbezug zu sein und zum anderen die verdienten Tagesentgelte in Integration. Diese Ergebnisse sind in Abbildung 3.8 dargestellt.

Abbildung 3.8: Treatment Effekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf Leistungsbezug und Tagesentgelte in Integration



Anmerkung: Für die Schätzungen wurde eine Propensity Score Schätzung sowie Radiusmatching verwendet.
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Bei der Ergebnisvariable SGB II-Leistungsbezug zeigt der linke Teil von Abbildung 3.8, dass sich zunächst innerhalb der Aktivierungsphase ein kurzfristig positiver Effekt der Ergebnisvariable einstellt. Da die Ergebnisvariable der Verbleib im SGB II-Leistungsbezug ist, muss ein identifizierter positiver Effekt als negativer Programmeffekt interpretiert werden: 60 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase ist die Wahrscheinlichkeit im SGB II-Leistungsbezug zu sein für teilnehmende Personen um 1,1 Prozentpunkte höher als für Nicht-Teilnehmende. Dies entspricht einem relativ kleinen Effekt, da zu diesem Zeitpunkt fast alle Personen noch im SGB II-Leistungsbezug waren. Berechnet man jedoch die Gegenwahrscheinlichkeit, nämlich den SGB II-Leistungsbezug zu verlassen, so entspricht dies einer 20 % geringeren Wahrscheinlichkeit aus dem SGB II-Leistungsbezug abgegangen zu sein. Das Bild ändert sich aber nach und nach. Am Ende der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase hat sich der Effekt umgedreht und es lässt sich nach 240 Tagen ein negativer Effekt auf die Wahrscheinlichkeit im SGB II-Leistungsbezug zu bleiben in Höhe von 1,2 Prozentpunkten finden. Dieser Effekt wird im weiteren Verlauf immer stärker negativ, das heißt, die Wahrscheinlichkeit im Leistungsbezug zu verbleiben ist bei Teilnehmenden der Aktivierungsphase signifikant geringer als bei Nicht-Teilnehmenden.

Der rechte Teil von Abbildung 3.8 zeigt die Differenz der Tagesentgelte von Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Programmeffekte sind zu den gebräuchlichen Signifikanzniveaus fast durchgehend nicht statistisch signifikant von Null verschieden. Zu Beginn der Aktivierungsphase liegt dies auch daran, dass noch nicht viele Personen integriert sind, so dass die statistische Macht der Analyse eingeschränkt ist, was man an den großen Signifikanzbändern sieht. Daher lässt sich nicht folgern, dass teilnehmende Personen unbedingt in bessere oder schlechtere Jobs integriert wurden als die entsprechenden Kontrollpersonen. Diese Vermutung legt die bisherige Literatur zu Unterstützungsprogrammen bei der Arbeitssuche nahe. Es bestehen unter anderem für die Vermitt-

lungsfachkräfte starke Anreize – auch aufgrund der auf eher kurzfristige Erfolge ausgerichteten Zielvorgaben der BA –, Integrationen bei teilnehmenden Personen zu erreichen. Dies kann unter anderem auf der einen Seite zu Rosinenpicken führen, also einer verstärkten Programmteilnahme von besser vermittelbaren Personen. Auf der anderen Seite könnten Anreize bestehen, die Teilnehmenden in atypische Beschäftigungsformen zu integrieren, beispielsweise in Leiharbeit oder Teilzeitbeschäftigung. Da diese Jobs oft geringere Tagesentgelte aufweisen, würde sich dies aber in der Ergebnisvariablen niederschlagen. Dies ist jedoch nicht der Fall, weshalb geschlossen werden kann, dass es keine eindeutigen Hinweise darauf gibt, dass entweder Rosinenpicken oder Integration in atypische Beschäftigung überwiegt.

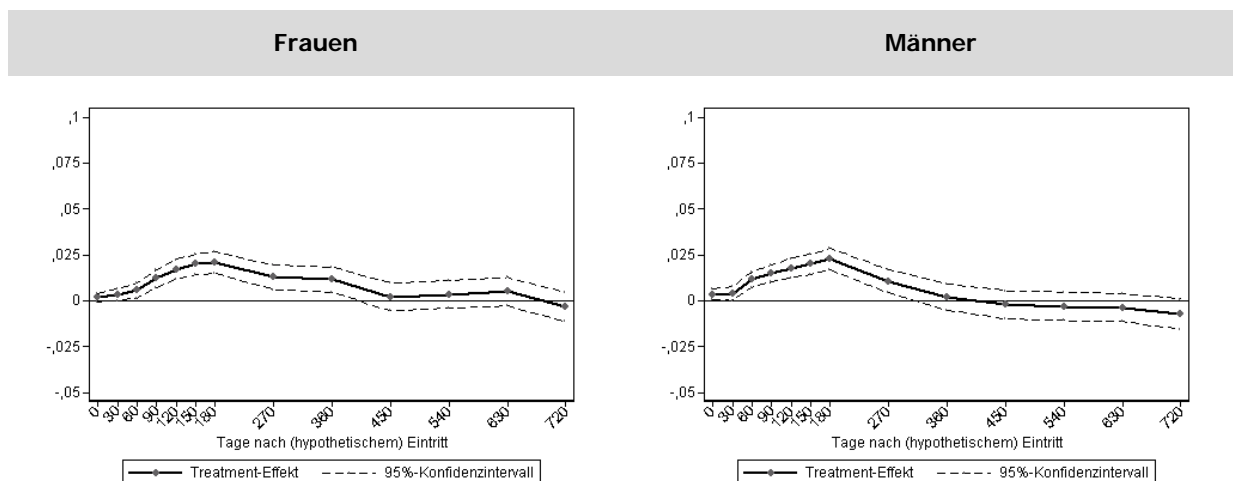
3.5.3 Effekt-Heterogenität

In diesem Abschnitt werden die Programmeffekte der individuellen Teilnahme an der Aktivierungsphase bezüglich möglicher Heterogenität in Untergruppen untersucht. Dabei sollen einerseits soziodemografische Faktoren wie Alter und Geschlecht, andererseits regionale Faktoren, das heißt hauptsächlich Unterschiede zwischen den ESF-Zielgebieten sowie den Strategietypen der Jobcenter in der Aktivierungsphase näher betrachtet werden. Hierbei werden die geschätzten Programmeffekte auf gleiche Weise berechnet wie die Programmeffekte im Abschnitt 3.5.2. Im Unterschied zu den bisherigen Analysen werden die Effekte jeweils getrennt nur für eine Untergruppe berechnet, also beispielsweise nur für Männer oder nur für Frauen. Anschließend werden die Programmeffekte in den jeweiligen Untergruppen verglichen. Zeigen sich dabei Unterschiede, so ist von Effektheterogenität auszugehen.

Soziodemografische Merkmale

Zunächst zeigt Abbildung 3.9 die geschätzten Programmeffekte getrennt nach Männern und Frauen. In der empirischen Literatur zur Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird oft festgestellt, dass Frauen stärker auf die Teilnahme an solchen Programmen ansprechen (vgl. Card et al. 2010).

Abbildung 3.9: Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Geschlecht



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

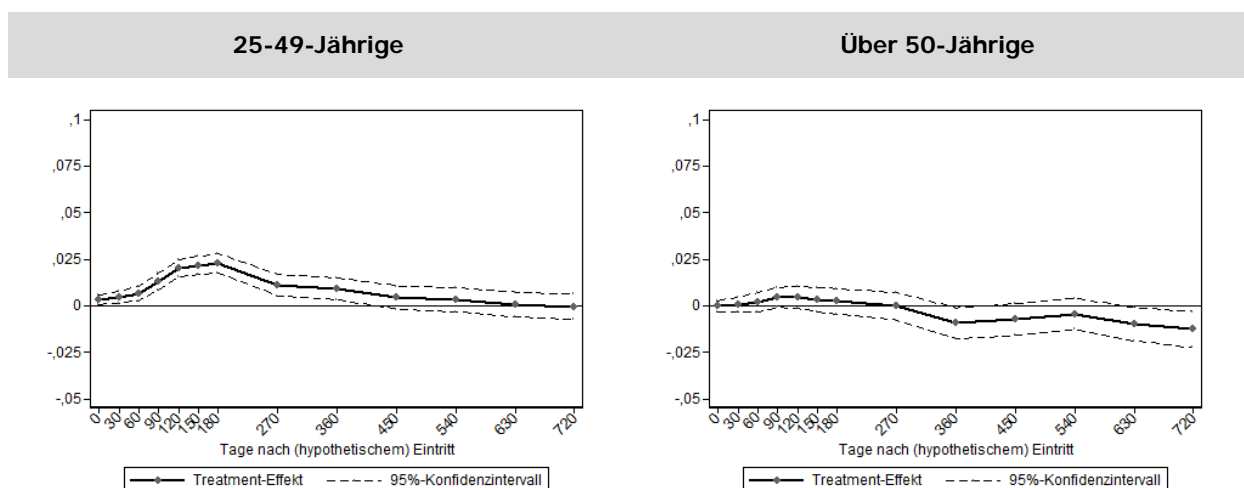
Wie Abbildung 3.9 zeigt, unterscheidet sich der Effekt der Aktivierungsphase auf die Integrationswahrscheinlichkeit nicht nennenswert zwischen den beiden Geschlechtern. Der Effekt ist wenn überhaupt bei Männern zum Ende der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase etwas negativer, ist aber bei beiden Geschlechtern zum Ende des Beobachtungszeitraums nicht mehr signifikant von null verschieden. Aufgrund der kleineren Stichprobe vergrößern sich jedoch die Konfidenzbänder, so dass sie sich zu

fast allen Zeitpunkten zwischen den beiden Gruppen überlappen. Daher kann keine starke und statistisch belastbare Effektheterogenität in Bezug auf das Geschlecht festgestellt werden.

Die nächste Unterscheidung findet in Bezug auf die Altersgruppe der Teilnehmenden statt. Hierbei spielt die vorhergesagte Wirksamkeit der in der Aktivierungsphase verwendeten Maßnahmen eine große Rolle. Während junge Personen in der Regel besser auf längere Qualifizierungsmaßnahmen reagieren, da dort langfristige Effekte eine größere Rolle spielen, werden Unterstützungsprogramme zur Arbeitssuche, welche mit der Aktivierungsphase vergleichbar sind, auch bei älteren Teilnehmenden bisher erfolgreich eingesetzt (vgl. Bundesprogramm „Perspektive 50plus“; IAQ/IAW 2012).

Abbildung 3.10 zeigt die Ergebnisse getrennt nach Altersstruktur der Teilnehmenden. Dabei wird zunächst zwischen Personen unter 25 Jahren, Personen zwischen 25 und 49 Jahren sowie Personen ab 50 Jahren unterschieden.⁶² Da Personen unter 25 Jahren nicht zur direkten Zielgruppe des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ gehören, sind auch nur wenige unter 25-Jährige erfasst. Außerdem kann die Teilnahme jüngerer Personen schlechter durch beobachtbare Variablen erklärt werden, was man auf kürzere Erwerbsbiografien zurückführen kann. Daher wird von einer Darstellung dieser Personengruppe abgesehen.

Abbildung 3.10: Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Altersgruppe



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

Insgesamt zeigen sich deutlich differenzierte Ergebnisse zwischen den Altersgruppen. Die Programmeffekte für die Altersgruppe der 25 bis 49-Jährigen sind vergleichbar oder größer mit dem Effekt der gesamten Stichprobe. Die Gruppe der ab 50-Jährigen weist dagegen einen nicht statistisch signifikant von Null verschiedenen Effekt auf. Das heißt, im Vergleich zu älteren Teilnehmenden (50 Jahre und älter) schienen insbesondere Aktivierte zwischen 25 und 49 Jahren von der Aktivierungsphase zu profitieren.

Neben diesen beiden Differenzierungen werden noch weitere untersucht, die jedoch zu kaum nennenswerten Unterschieden geführt haben. Dies betrifft Staatsangehörigkeit, Größe der Bedarfsgemeinschaft und Berufsausbildung (vgl. IAW/ISG 2014, S. 39ff.).

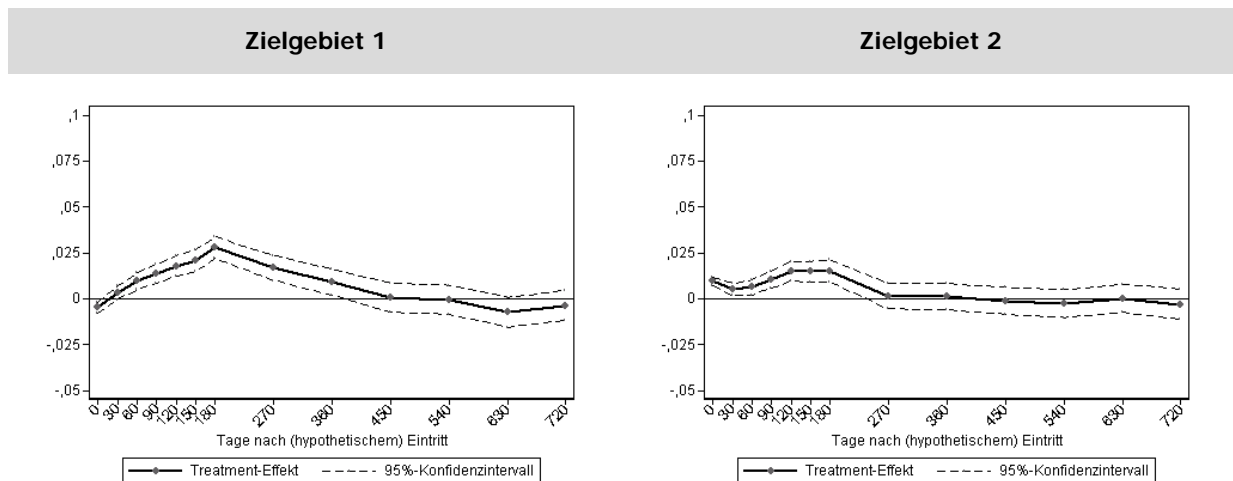
⁶² Die Definition der Altersgrenzen orientiert sich an den Altersgruppendefinitionen der BA. Beispielsweise konzentrieren sich die Vermittlungsbemühungen bei Personen unter 25 Jahren verstärkt auf eine Vermittlung in eine Ausbildung. Ebenso erscheint eine Differenzierung nach Personen ab 50 Jahren vor dem Hintergrund, dass es für diese Personengruppe spezielle Maßnahmen wie „Perspektive 50 Plus“ gibt, sinnvoll.

Regionale Unterschiede

Neben soziodemografischen Unterschieden spielen vor allem regionale Unterschiede eine Rolle. Diese sind in Deutschland insbesondere durch die unterschiedliche Arbeitsmarktlage zwischen Ost- und Westdeutschland gegeben.

Abbildung 3.11 zeigt die Ergebnisse differenziert nach den Zielgebieten 1 und 2. Zum Zielgebiet 1 gehören die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Teile von Niedersachsen und Zielgebiet 2 umfasst alle übrigen Bundesländer sowie die Teile Niedersachsens, die nicht dem Zielgebiet 1 zuzurechnen sind. Es zeigen sich kleine Unterschiede zwischen den Zielgebieten. Insgesamt sind die Effekte auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zielgebiet 1 etwas positiver zu bewerten als im Zielgebiet 2. In beiden Zielgebieten wird der Effekt im Zeitverlauf aber insignifikant. Im Zielgebiet 1 scheint es zunächst kleine Lock-In-Effekte zu geben, jedoch sind die Effekte nach 60 Tagen positiv.

Abbildung 3.11: Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Zielgebieten



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

Differenzierung nach Strategietypen

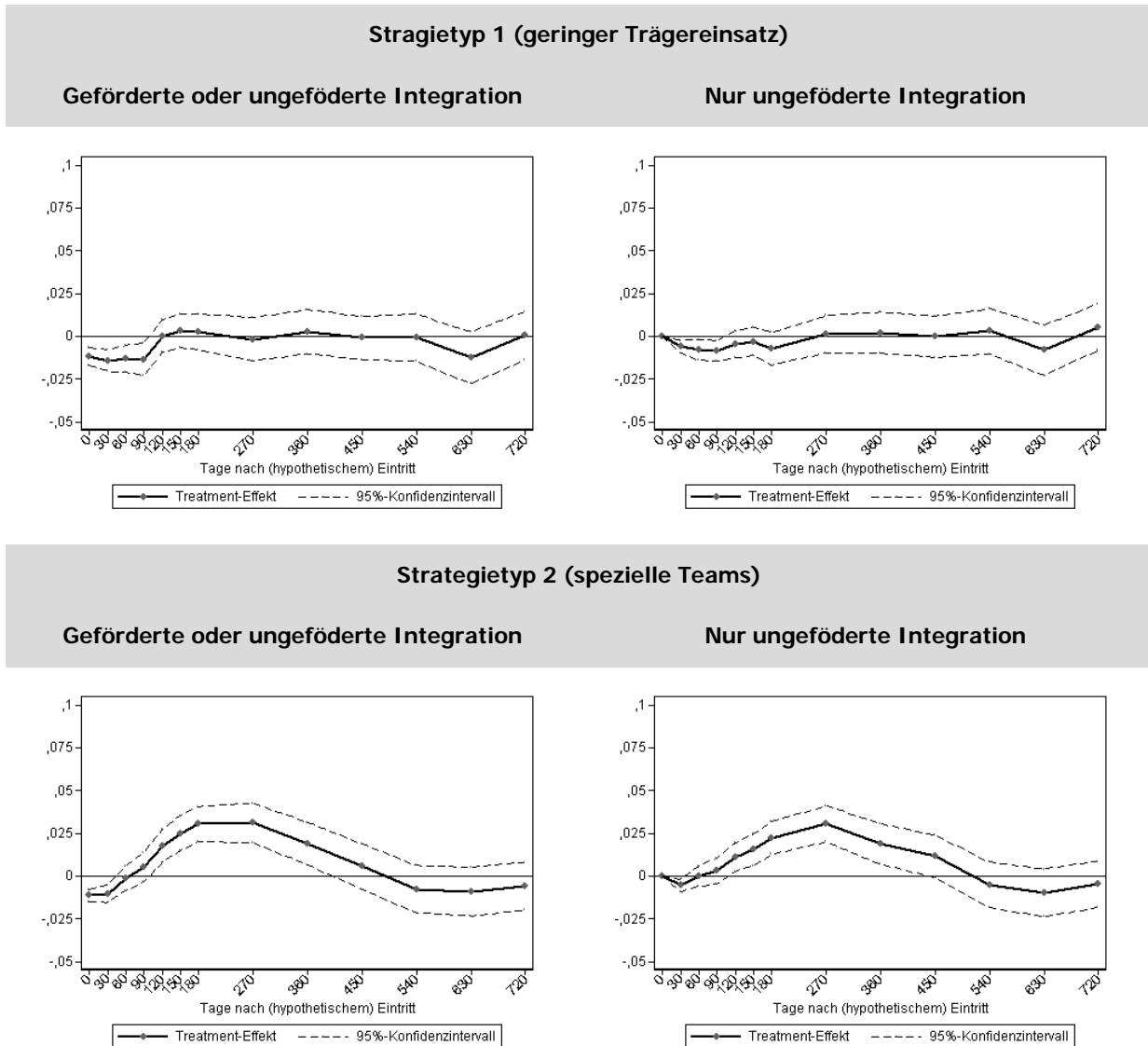
Auf Ebene der Jobcenter können nach den im Abschnitt 3.2.4 entwickelten Strategietypen der Aktivierungsphase differenzierte Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Es wurden fünf Strategietypen in Bezug auf die Umsetzung der Aktivierungsphase identifiziert. Dabei spielten drei Faktoren eine zentrale Rolle.⁶³ Der Strategietyp 4 stellt die größte Gruppe mit 35 % der eLb im Datensatz und 42 % der Teilnehmenden, gefolgt von den etwa gleich großen Strategietypen 1, 2 und 3. Lediglich im Strategietyp 5 sind mit 4,5 % der eLb im Datensatz und 1,6 % der Teilnehmenden die Fallzahlen so gering, dass keine belastbaren Auswertungen für diese Untergruppe durchgeführt werden konnten. Bezüglich der Verteilung der Strategietypen der Jobcenter gilt es zu berücksichtigen, dass vor allem die Strategietypen 3 und 4 im Zielgebiet 1 zu finden sind.

Abbildung 3.12 zeigt einen Überblick über die nach Strategietyp des Jobcenters unterschiedenen Programmeffekte auf die geförderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt (links) und die ungeforderte

⁶³ Bei den drei Faktoren handelt es sich um hohen Trägereinsatz, verstärkte Umsetzung beim Jobcenter unter Einsatz der Standardmaßnahmen und Zuständigkeit für die Aktivierungsphase bei ausgewählten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jobcenter.

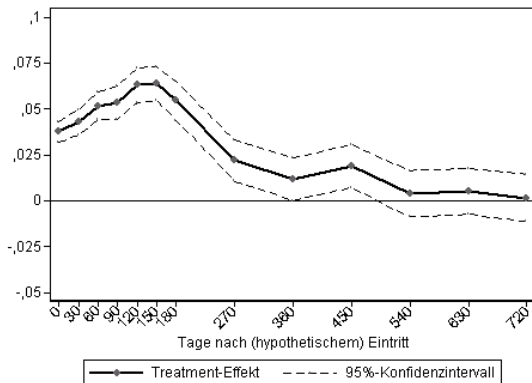
Integration in den ersten Arbeitsmarkt (rechts). Es zeigt sich, dass Strategietyp 1 zunächst negative Effekte während der ersten Monate der Aktivierungsphase aufweist, danach wird der Effekt dem Vorzeichen nach minimal positiv, aber nicht signifikant von Null verschieden. Dies gilt sowohl für geförderte als auch ungeförderte Integration. In diesen Jobcentern wurden eher keine Träger eingesetzt, sondern die Aktivierungsphase wurde im Jobcenter durchgeführt, es gab aber keine speziellen Teams. Außerdem kamen tendenziell Standardmaßnahmen zum Einsatz, und das Jobcenter verteilte die Zuständigkeit über die Teilnehmenden der Aktivierungsphase auf mehrere Personen.

Abbildung 3.12: Treatmenteffekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase nach Strategietypen

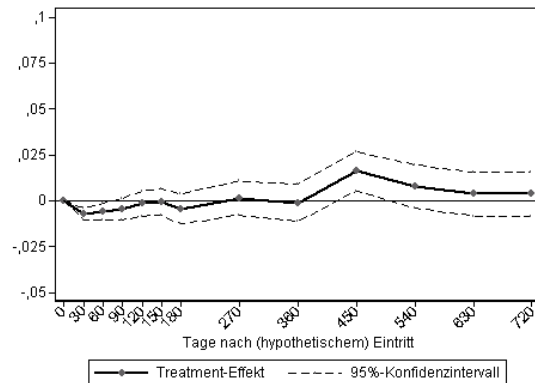


Strategietyp 3 (Trägereinsatz)

Geförderte oder ungeförderte Integration

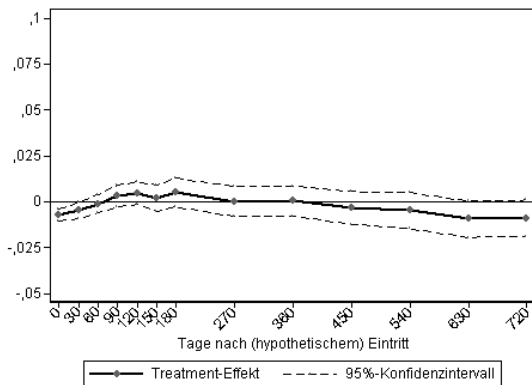


Nur ungeförderte Integration

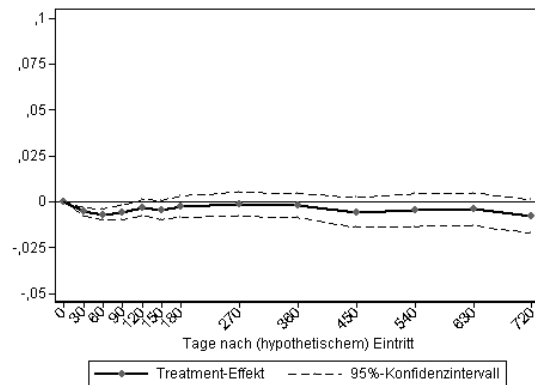


Strategietyp 4 (Standardmaßnahmen)

Geförderte oder ungeförderte Integration



Nur ungeförderte Integration



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im Strategietyp 2 sind ebenso für geförderte Integration kurz zu Beginn der Aktivierungsphase negative Effekte zu finden. Diese werden aber schnell positiv und erreichen zum Ende der Mindestlaufzeit etwa 3 Prozentpunkte und sind damit größer als der durchschnittliche Effekt. Insbesondere für die ungeförderte Integration stellen sich mittelfristig positive Effekte über dem durchschnittlichen Effekt aller Jobcenter ein. Was bei diesem Strategietyp aber auch auffällt, ist der Abfall der Programmeffekte im weiteren Verlauf, so dass der Effekt zum Ende der Periode insignifikant wird. Diese Jobcenter verzichteten ebenfalls eher auf den Einsatz von Trägern, hatten aber spezielle Teams für die Aktivierungsphase. Diese Jobcenter setzten zudem eher weniger Standardmaßnahmen ein.

Besonders stark positiv sind die Treatmenteffekte auf die geförderte Integration bei Strategietyp 3. Diese Jobcenter beauftragten in hohem Maße Träger mit Teilen der Aktivierungsphase, außerdem fand in den Jobcentern eine Spezialisierung statt, das bedeutet, auch hier sind spezielle Teams für die Aktivierungsphase zuständig gewesen. Hier zeigt sich schon zu Beginn ein sehr großer Programmeffekt von 5 Prozentpunkten, der noch bis auf 8 Prozentpunkte zum Ende der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase ansteigt. Danach geht auch dieser Effekt wieder zurück und geht zum Ende der Beobachtungsperiode auf null zurück. Betrachtet man nur ungeförderte Integration, so sind zu keinem Zeitpunkt signifikante Treatmenteffekte zu erkennen. Daher kann gefolgert werden, dass diese Job-

center während der Aktivierungsphase insbesondere Maßnahmen einsetzten, welche eine geförderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt beinhalten.

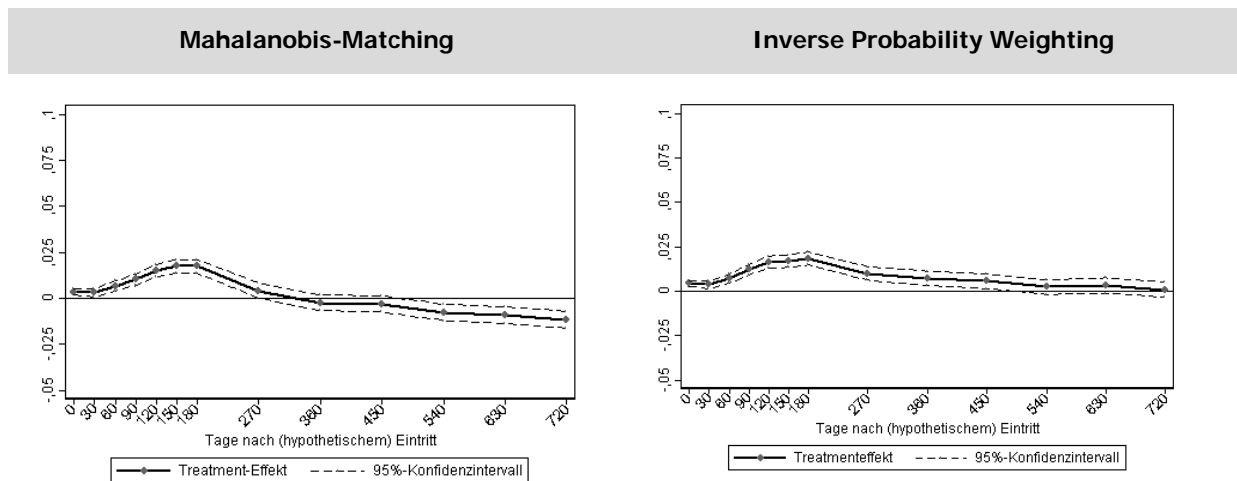
Strategietyp 4 weist vergleichbare Programmeffekte wie Strategietyp 1 auf. In der Regel sind die Effekte insignifikant. In diesen Jobcentern wurden teils Träger mit der Aktivierungsphase beauftragt, teils führten die Jobcenter diese unter Einsatz von Standardmaßnahmen selbst durch. Diese Jobcenter hatten keine speziellen Teams für die Aktivierungsphase.

Die nach Strategietypen differenzierten Auswertungen sprechen dafür, dass insbesondere die Jobcenter in Strategietyp 3 mit einem hohen Trägereinsatz und speziellen Teams im Jobcenter eine hohe kurzfristige Integration, vor allem in geförderte Beschäftigung, ermöglichten. Dagegen erreichten Jobcenter mit Strategietyp 2, also diejenigen die spezielle Teams für die Aktivierungsphase einrichteten, ebenfalls Integrationen in ungeförderte Beschäftigung.

3.5.4 Robustheitsanalysen

Wie im Abschnitt 3.3.3 dargestellt, kommen für Analysen mit dem Matchingverfahren verschiedene Matching-Algorithmen in Frage. Sofern sich die Ergebnisse durch die Verwendung eines alternativen Algorithmus nicht verändern, kann den Ergebnissen ein größeres Vertrauen entgegengebracht werden, da diese nicht von (unter Umständen willkürlichen) Entscheidungen hinsichtlich des gewählten Schätzverfahrens abhängen. Im vorliegenden Fall erweisen sich die Ergebnisse bei diesen Tests als äußerst robust. Weder bei der Verwendung von Inverse Probability Weighting, bei dem die Kontrollgruppe so gewichtet wird, dass sie sich hinsichtlich beobachtbarer Merkmale nicht mehr von der Teilnehmendengruppe unterscheidet, noch bei der Verwendung von Mahalanobis-Matching, bei dem jedem und jeder Teilnehmenden ein oder mehrere Kontrollpersonen zugeordnet werden, die sich hinsichtlich ihrer beobachtbaren Charakteristika so wenig wie möglich unterscheiden, ändern sich die Ergebnisse wesentlich (Abbildung 3.13). Die einzige Ausnahme hiervon stellt das Ende der Beobachtungsperiode dar, hier wird der Treatmenteffekt beim Mahalanobismatching minimal negativ.

Abbildung 3.13: Treatmenteffekte für alternative Matching-Algorithmen



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

Dass sich die Ergebnisse nicht allzu stark verändern, erscheint aus theoretischer Perspektive plausibel, da sich die durch verschiedene Matchingalgorithmen geschätzten Effekte bei zunehmender Zahl an Beobachtungen tendenziell angleichen. Die zentrale Erkenntnis der Robustheitsanalysen ist somit, dass die Ergebnisse nicht wesentlich von den methodischen Details des Matchingverfahrens beeinflusst werden.

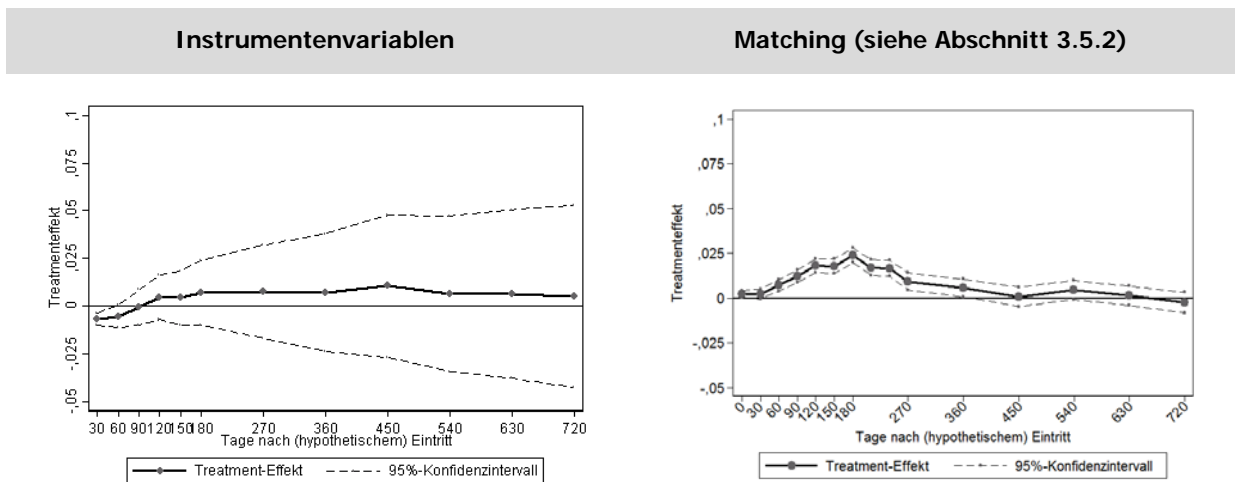
3.5.5 Spezifikationsanalysen

Trotz der Robustheit der Ergebnisse ist es möglich, dass alle Matchinganalysen einer systematischen Verzerrung unterliegen, die durch endogene Selektion oder Substitutionseffekte verursacht wurde (siehe Abschnitt 3.3.3). Es werden nun kurz die Ergebnisse der Spezifikationsanalysen vorgestellt.

Test auf endogene Selektion

Wir beginnen mit den drei Tests, die eine Verletzung der CIA zu überprüfen versuchen. Der erste Test vergleicht die Ergebnisse einer Instrumentenvariablen-schätzung (IV-Schätzung) mit denen des Matchingverfahrens (Abbildung 3.14).

Abbildung 3.14: Vergleich von Instrumentenvariablen-schätzung und Matching



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

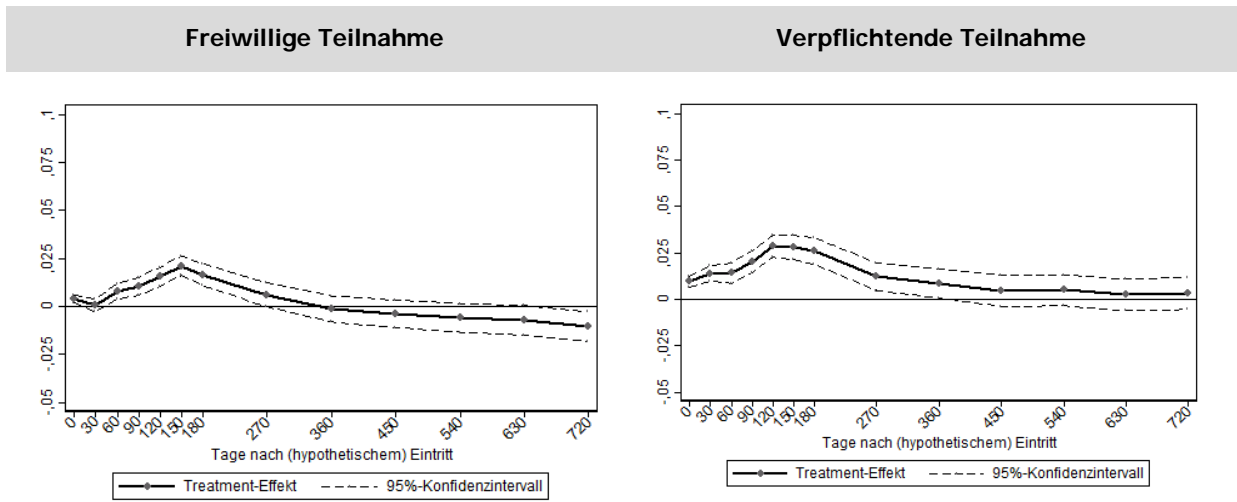
Ein Vergleich der Punktschätzer (fette Kurve) zeigt geringe Unterschiede. Bei beiden Schätzern geht der Effekt zu Anfang der Aktivierungsphase hoch, und schwächt sich im Zeitverlauf ab, auch wenn der Effekt größer und das Abfallen bei der IV-Schätzung weniger stark ausfallen. Es ist jedoch klar zu erkennen, dass sich die Konfidenzintervalle stark überlappen. Dies liegt allerdings im Wesentlichen an dem oftmals auftretenden Problem, dass die statistische Unsicherheit bei IV-Schätzungen relativ groß ist (sogenanntes schwaches Instrument, weak instrument). Somit kann hier im Besonderen keine allzu starke Aussage hinsichtlich der Nicht-Existenz von endogener Selektion getroffen werden. Einen Beleg für endogene Selektion stellen die Ergebnisse allerdings in keinem Fall dar.

Der zweite Test beruht auf einem Vergleich von Jobcentern mit und Jobcentern ohne freiwillige Teilnahme an der Aktivierungsphase. Wiederum wäre eine große Differenz zwischen den Ergebnissen ein Hinweis für das Vorliegen endogener Selbstselektion. Abbildung 3.15 stellt die Ergebnisse der beiden Schätzungen dar.

Wiederum geben die Ergebnisse keinen Hinweis auf endogene Selektion. Ebenso sind die Unterschiede in den Punktschätzungen gering und aufgrund der Lage der Konfidenzintervalle nicht statistisch belastbar.

Zuletzt wird der Pseudo-Test mit Ergebnisvariablen aus der Zeit vor Beginn der (hypothetischen) Teilnahme vorgestellt. Als Pseudo-Ergebnisvariablen werden die Anzahl an Monaten in regulärer Beschäftigung im Zeitraum acht bis neun Jahre vor dem Beginn des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ genutzt. Die Ergebnisse dieses Tests sind in Abbildung 3.16 dargestellt.

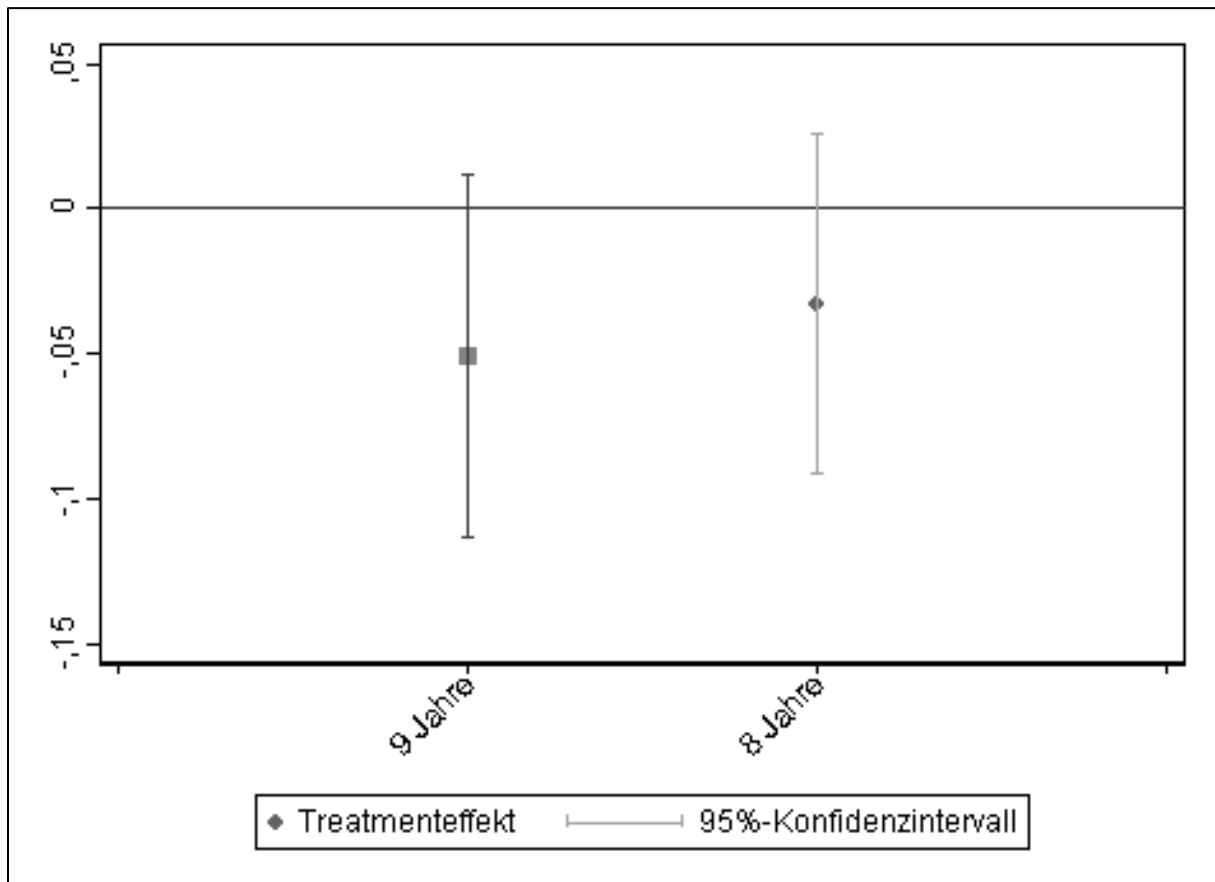
Abbildung 3.15: Vergleich von Jobcentern mit und Jobcentern ohne die Möglichkeit freiwilliger Teilnahme



Anmerkung: Die Unterscheidung erfolgt hinsichtlich der Frage, ob die Teilnehmenden über die Partizipation an der Aktivierungsphase frei entscheiden konnten. In beiden Fällen waren die vom Jobcenter vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch verpflichtend und sanktionsbewährt (vgl. Abschnitt 3.2).

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

Abbildung 3.16: Pseudo-Test auf Verletzung der CIA



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

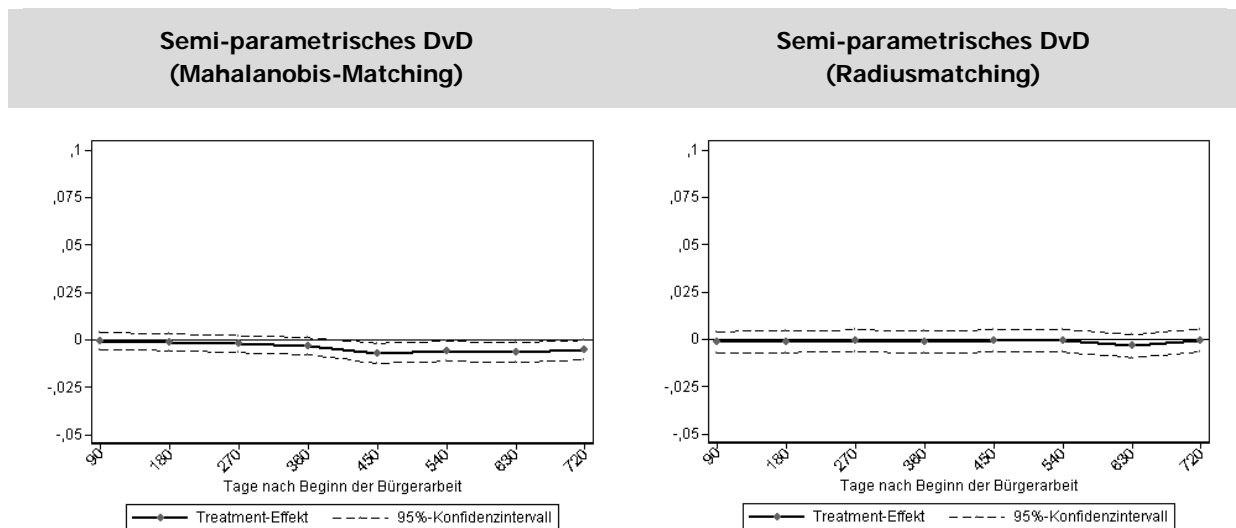
Ein signifikanter (Pseudo-) Treatmenteffekt würde auf endogene Selektion hindeuten. Dies ist allerdings eindeutig nicht der Fall. Die Punktschätzer liegen mit etwa $-0,06$ nahe Null. Dies wird insbesondere bei Betrachtung des relativen Effektes deutlich, da die Durchschnittswerte der Variablen (siehe Tabelle 3.2) bei etwa 2,5 bzw. 4,5 liegen. Auch der dritte Test weist somit nicht auf endogene Selektion hin.

Insgesamt liefern diese Testergebnisse somit keinen Hinweis für das Vorliegen endogener Selektion. In diesem Zusammenhang soll jedoch noch einmal betont werden, dass dies auch kein Beweis für die Nicht-Existenz endogener Selektion ist. Es ist theoretisch immer möglich, dass es irgendwelche unbeobachteten Charakteristika wie zum Beispiel Motivation gibt, die sowohl die Teilnahmewahrscheinlichkeit als auch die Ergebnisvariablen beeinflussen. Der dritte Test hat nur gezeigt, dass es keine über die Zeit konstanten Faktoren gibt, bei denen dies der Fall ist. Dennoch kann auf diesen Tests basierend der Schluss gezogen werden, dass die Gesamtschau aller in der wissenschaftlichen Literatur üblichen Testverfahren keinen Hinweis auf endogene Selektion liefert.

Substitutionseffekte

Ein besonderes Augenmerk liegt in der Gestaltung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ begründet, dass die Maßnahmen in der Aktivierungsphase Teil des SGB II-Budgets der Jobcenter waren und nur einer Minderheit der Jobcenter (41,7 %) zusätzliche finanzielle Mittel (beispielsweise Landes-ESF-Mittel oder kommunale Mittel) für die Aktivierungsphase zur Verfügung standen. Zusätzlich hatte die überwiegende Mehrheit (87 %) der teilnehmenden Jobcenter kein zusätzliches Personal für die Aktivierungsphase eingestellt. Unter gegebenen Haushaltszwängen ist es wahrscheinlich, dass dies zu einer Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Teilnehmenden führte, das heißt eine Verringerung der Ausgaben für Nicht-Teilnehmende aus den gleichen Jobcentern. Darüber hinaus ist es möglich, dass Teilnehmende den Nicht-Teilnehmenden aus dem gleichen lokalen Arbeitsmarkt die Beschäftigungsverhältnisse streitig machten. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Ergebnisse zu den Substitutionseffekten dargestellt. Diese sind in Abbildung 3.17 für zwei alternative Schätzverfahren dargestellt.⁶⁴

Abbildung 3.17: Schätzergebnisse für die Messung von Substitutionseffekten



Quelle: IEB, eigene Berechnungen. Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt in geförderter oder ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu sein.

⁶⁴ Weitere parametrische Verfahren, wie beispielsweise ein konditionales Cross-Section DvD-Verfahren oder ein konditionales Panel-DvD-Verfahren kommen zu vergleichbaren Ergebnissen. Da die Annahmen dieser Methoden jedoch restriktiver sind, werden hier nur die Matched DvD-Verfahren dargestellt.

Wie in Abbildung 3.17 zu sehen ist, unterscheiden sich die Ergebnisse geringfügig. Während der mit dem Radiusmatching geschätzte Programmeffekt fast immer exakt Null ist, ist beim Mahalanobis-Matching nach 450 Tagen ein statistisch signifikanter negativer Effekt zu erkennen. Allerdings ist dieser so klein, dass die verzerrende Wirkung praktisch bei null ist. Es kann somit darauf geschlossen werden, dass Substitutionseffekte entweder gar nicht existierten, oder so klein waren, dass sie vernachlässigt werden können. Da das Zeitintervall über die Dauer der Aktivierungsphase hinausgeht, gilt dies nicht nur für die Aktivierungs-, sondern auch für die Beschäftigungsphase. Die Ergebnisse liefern somit keinen Hinweis darauf, dass Nicht-Teilnehmende aus dem gleichen regionalen Arbeitsmarkt beziehungsweise dem gleichen teilnehmenden Jobcenter weder von SGB II-Budgetumschichtungen negativ betroffen waren, noch dass durch die Beschäftigungsphase reguläre Beschäftigungsverhältnisse verdrängt wurden.

Insgesamt betrachtet liegen somit gemäß höchsten wissenschaftlichen Standards keine Hinweise auf Fehlspezifikationen der Matchinganalysen vor. Die in den Abschnitten 3.5.2 und 3.5.3 dargestellten Ergebnisse können somit mit recht großer Sicherheit kausal auf die Aktivierungsphase zurückgeführt werden.

Im Verlauf der Evaluation wurden weitere Robustheits- und Spezifikationsanalysen durchgeführt. Diese sind teilweise in den bisherigen Zwischenberichten enthalten. Bisher wurden Analysen mit einer alternativen Kontrollgruppe, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus nicht-teilnehmenden Jobcentern der gleichen Regionaldirektionen, sowie mit einem alternativen Aufbereitungszeitpunkt, dem Startpunkt der Aktivierungsphase im Jobcenter statt dem individuellen Startpunkt, durchgeführt. Diese Analysen kommen zu den gleichen Ergebnissen (vgl. IAW/ISG 2013, S. 51-63; IAW/ISG 2014, S. 43ff.).

3.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Dieser Abschnitt hat die Ausgestaltung, Umsetzung und Wirkung der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ analysiert. Insbesondere durch die große Anzahl an aktivierten Personen sowie durch die teilweise innovativen Praktiken⁶⁵ stellt die Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ ein für die Politik und Wissenschaft interessantes Evaluationsprojekt dar. Darüber hinaus bringt die institutionelle Ausgestaltung der Aktivierungsphase an sich sowie des Zusammenspiels mit der Beschäftigungsphase erhebliche methodische Herausforderungen mit sich.

Bei der Analyse der Aktivierungsphase ist stets zu beachten gewesen, dass die Aktivierungsphase nur den ersten Teil des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ darstellt, den alle Teilnehmenden zu durchlaufen hatten. Spätestens mit dem Eintritt eines erheblichen Teils der aktivierten, jedoch nicht integrierten Teilnehmenden in die Beschäftigungsphase muss von einer Verzerrung der Ergebnisse ausgegangen werden, welche eine Interpretation der Nachhaltigkeiten oder langfristiger Effekte erschwert. Dennoch wird an dieser Stelle nicht vollständig auf eine Interpretation der Effekte nach der Mindestdauer der Aktivierungsphase von 180 Tagen verzichtet: Im Abschnitt 3.3.3 wurde erläutert, dass davon auszugehen ist, dass die Beschäftigungsphase die Ergebnisse nach unten verzerrt, da diese einen unmittelbaren negativen Effekt auf die Integration in Beschäftigung hat (siehe Abschnitt 4), da sich die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase zunächst in ihrer neuen Situation zurecht finden müssen, bevor sie sich mit Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt auseinandersetzen. Damit können die Effekte der Aktivierungsphase nach 180 Tagen tendenziell als Mindesteffekte interpretiert werden.

⁶⁵ Wie innovativ die Praktiken tatsächlich waren, blieb den Jobcentern überlassen. In der E-Mail-Befragung gaben rund 28 % der Jobcenter an, dass sie neue Methoden, Gruppenarbeit etc. nutzten. Die Analyse der Effekte differenziert nach Strategietypen legt jedoch nahe, dass immer dann positive Effekte erzielt wurden, wenn nicht das Standardprogramm gefahren wurde.

Für die Evaluation ist eine gute Verknüpfung der Implementations- und Wirkungsanalysen zentral. Während mit den Wirkungsanalysen die Größenordnung von Effekten identifiziert werden kann, liefert die Implementationsanalyse Hinweise zu kritischen Erfolgsbedingungen und möglichen Hindernissen für die Wirksamkeit des Modellprojekts im Detail. Daher kann bei der Interpretation der Ergebnisse der Wirkungsanalysen an die Erkenntnisse aus den Fallstudien und die Ergebnisse der Befragung der Jobcenter angeknüpft werden. Außerdem sind die Erfahrungen aus der Umsetzung und Ausgestaltung der Aktivierungsphase sehr wichtig für die Auswahl geeigneter (valider) quantitativer Methoden.

Die Implementationsanalysen basieren auf Fallstudien sowie einer flächendeckenden standardisierten E-Mail-Befragung aller teilnehmenden Jobcenter. Ausnahmslos alle im Rahmen der regionalen Fallstudien befragten Jobcenter waren sich darin einig, dass die – verglichen mit dem regulären Geschäft – intensivere Betreuung und höhere Kontaktdichte in Form persönlicher Gespräche wichtige Erfolgskriterien für den positiven Verlauf der Aktivierungsphase darstellten. Dadurch wurden nach Auffassung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner einerseits Problemlagen, andererseits aber auch Stärken und Potenziale offen gelegt, die im Regelgeschäft unerkannt geblieben wären. Die Jobcenter lernten auf diese Weise ihre Kunden und Kundinnen besser kennen und konnten auf deren Bedürfnisse zielgerichteter eingehen, passgenauere Stellenangebote vermitteln oder sie aber auch in geeignetere Maßnahmen zuweisen, da erst in den Gesprächen ein (weiterer) Bedarf ermittelt wurde.

Diese überwiegend positive Einschätzung der Auswirkungen der Aktivierungsphase durch die Jobcenter wird durch die Ergebnisse der mikroökonomischen Wirkungsanalysen gestützt. Als kurze Zusammenfassung der Hauptergebnisse der quantitativen Analyse der Wirkung der Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ lässt sich Folgendes festhalten:

- Es gibt einen positiven Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt.
- Dieser Effekt wird verstärkt, wenn geförderte Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt⁶⁶ mit einbezogen werden.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass die Aktivierungsphase einen positiven Effekt auf eine nachhaltige Integration hat.
- Es gibt einen verzögerten Effekt auf eine reduzierte Wahrscheinlichkeit für Leistungsbezug.
- Die positive Integration ist nicht durch geringere Tagesentgelte erkaufte.

Die Propensity Score Matching Schätzung zeigt, dass teilnehmende Personen eine bis zu 35 % höhere Integrationsrate im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden in teilnehmenden Jobcentern aufweisen. Dies sind im Vergleich zur empirischen Literatur eher große Effekte (vgl. Überblick im Abschnitt 3.1).

Die Effekte der Aktivierungsphase sind teilweise heterogen über Untergruppen und Jobcenter-Strategietypen. Die tendenziell bei Evaluationen aktiver Arbeitsmarktpolitiken identifizierten größeren Effekte bei Frauen wurden für die Aktivierungsphase der Bürgerarbeit nicht gefunden. Das heißt, zwischen den Geschlechtern war kein nennenswerter Unterschied in Bezug auf die Integrationswahrscheinlichkeit festzustellen. Dagegen scheinen vor allem Personen zwischen 25 und 49 Jahren von der Aktivierungsphase zu profitieren – im Gegensatz zu Älteren. Ein besonderes Augenmerk lag auch auf der regionalen Analyse. Teilnehmende Jobcenter waren überproportional aus den neuen Bundesländern, also aus Regionen mit tendenziell schlechterer Arbeitsmarktlage. In diesem Kontext sind Effekte von Unterstützungsprogrammen zur Arbeitssuche eher schlechter, was jedoch nicht unbedingt gefunden wird.

Eine Differenzierung der Wirkungen nach den im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) entwickelten Strategietypen zeigt Unterschiede in den Effekten. Dies zeigt, dass die Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase einen Einfluss auf deren Erfolg haben kann. Insbesondere die Schaffung spezi-

⁶⁶ Hierunter werden Maßnahmen wie Einstiegsgeld oder Eingliederungszuschüsse verstanden (siehe auch Abschnitt 3.3.2).

eller Teams (Strategietyp 2), die sich ausschließlich um die Teilnehmenden der Aktivierungsphase kümmern, hat zu größeren positiven Effekten bei der ungeforderten Integration in Beschäftigung geführt, während ein erhöhter Trägereinsatz im Rahmen der Aktivierungsphase (Strategietyp 3) eher kurzfristige Effekte hatte.

Eine Überprüfung der Validität der gefundenen Effekte durch alternative Matching-Algorithmen, Placebo-Tests, Instrumentalvariablen-Schätzungen und Differenz-von-Differenzen-Verfahren legen den Schluss nahe, dass kaum endogene Selektion oder nennenswerte Substitutionseffekte auf Nicht-Teilnehmende existieren. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die identifizierenden Annahmen der CIA und der SUTVA durch Einbeziehung detaillierter Informationen zu den individuellen Erwerbsverläufen nicht verletzt werden. Dies gilt zumindest, wenn, wie bei dieser Evaluation, administrative Daten von hoher Qualität vorliegen (Biewen et al. 2014, Lechner/Wunsch 2013).

Zusammenfassend kann geschlossen werden, dass die Aktivierungsphase erfolgreich darin ist, das primäre Ziel der schnellen Eingliederung der Teilnehmenden zu erreichen. Der Effekt der Aktivierungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt bleibt positiv, wird allerdings im Zeitverlauf etwas schwächer. Diese Abschwächung kann jedoch auch daran liegen, dass ein Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase in die Beschäftigungsphase übergeht, welche einen negativen Effekt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt hat (siehe Abschnitt 4). Ein weiterer wichtiger Aspekt, ist die Frage nach der finanziellen Effizienz des Programms. Dies wird im Abschnitt 6 näher betrachtet.

4 Die Beschäftigungsphase

4.1 Einleitung

Das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ sah für einen Teil der Teilnehmenden nach Beendigung der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase den Übergang in die Beschäftigungsphase vor (33.955 Bürgerarbeitsplätze,⁶⁷ die mit 49.996 Teilnehmenden (BA 2015) besetzt wurden). Die Beschäftigungsphase entsprach einem öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnis (sogenanntes *Public Employment Scheme*), welches die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses erfüllen musste. Diese öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder den mit ihnen verbundenen Konsequenzen verwendet. Bisher haben Evaluationen dieser Projekte allerdings eher negative Resultate hinsichtlich der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ans Licht gebracht (Fertig et al. 2006, Hujer et al. 2005, IAW/ISG 2013b). Im Wesentlichen wurden zwei Dinge bemängelt: Zum einen trat ein Verdrängungseffekt auf, weil die öffentlich geschaffenen Stellen nicht zusätzlich zu normalen Stellen waren. Zum anderen wurde außerdem festgestellt, dass häufig Lock-In-Effekte auftraten, bei denen die Teilnehmenden es vorzogen in den Arbeitsmarktprogrammen zu verbleiben, anstatt sich aktiv um eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Dementsprechend zeigte sich, dass öffentliche Beschäftigungsverhältnisse weder das Arbeitslosigkeitsrisiko verringerten noch die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für Teilnehmende erhöhten. Leicht positive Programmeffekte, zumindest langfristig, zeigten sich hingegen bei öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen, bei denen die Beschäftigung ähnlich zu einer regulären Tätigkeit angelegt und mit intensivem Training und individueller Betreuung verbunden war (Hotz et al. 2006, Sianesi 2006).

Die Ausgestaltung der Beschäftigungsphase unterschied sich jedoch in einigen zentralen Aspekten von bisherigen öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen. Der Beschäftigungsphase war eine Aktivierungsphase vorgeschaltet, die auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzielte, und durch intensive Aktivierung eine anschließende öffentlich geförderte Beschäftigung vermeiden sollte (vgl. Abschnitt 3). Mit der Aktivierungsphase wurden somit solche Personen herausgefiltert, die auf den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Hiermit wurde – wie in früheren wissenschaftlichen Evaluationen oftmals gefordert (zum Beispiel Caliendo et al. 2006) – die Zielgruppe enger eingegrenzt und auf Personen beschränkt, die trotz intensiver Aktivierung auf dem ersten Arbeitsmarkt nur eine geringe Integrationswahrscheinlichkeit hatten. In der Beschäftigungsphase wurde das Beschäftigungsverhältnis – sprich der Bürgerarbeitsplatz – für maximal drei Jahre gefördert. Während dieser Förderung konnte der Bürgerarbeitsplatz durch mehrere Teilnehmende besetzt werden; schied beispielsweise eine Person aufgrund einer Integration in den Arbeitsmarkt aus, so konnte der Bürgerarbeitsplatz für die verbleibende Dauer mit einer anderen aktivierten Person (die nach Ablauf der Mindestdauer nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte) nachbesetzt werden. Mit der Beschäftigungsphase wurde weiterhin das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt verfolgt. Die Bürgerarbeitsplätze sollten solchen Personen, die trotz intensiver Aktivierung während der Aktivierungsphase nicht auf den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten, als Heranführung beziehungsweise Vorbereitung für den ersten Arbeitsmarkt dienen. Trotzdem mussten auch die im Rahmen der Beschäftigungsphase geschaffenen Arbeitsplätze den Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses entsprechen. Gleichzeitig waren die Bürgerarbeitsplätze, mit Ausnahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, sozialversicherungspflichtig. Die Bürgerarbeitsplätze wiesen eine Arbeitszeit von 30 beziehungsweise 20 Stunden pro Woche auf und wurden mit mindestens 900 Euro brutto (für 30

⁶⁷ Siehe Veröffentlichung des BMAS „Übersicht von Aktivierungen und Bürgerarbeitsplätzen“ unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/uebersicht-aktivierungen-buergerarbeitsplaetzen.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt abgerufen am: 26.06.2015].

Stunden/Woche), respektive mindestens 600 Euro brutto (für 20 Stunden/Woche) entlohnt. Als Arbeitgeber sah das Konzept insbesondere Gemeinden, Städte und Kreise vor. Im Einvernehmen mit diesen genannten Akteuren konnten aber auch andere Arbeitgeber wie zum Beispiel Beschäftigungsträger eine Förderung erhalten. Wesentliches Merkmal des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ war außerdem ein verpflichtendes Coaching mit einer intensiven Betreuung der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase, das auch dem Ziel einer schnellstmöglichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt dienen sollte. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase insbesondere des Coaching lag im Verantwortungsbereich der jeweiligen Jobcenter und deren Vertragsparteien.

Bei der folgenden Untersuchung der Beschäftigungsphase war daher insbesondere die Wirkung auf die Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt von zentralem Interesse. Aufgrund der oben genannten Besonderheiten des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ sollte diese Wirkung ausdrücklich auch in Abhängigkeit von der Frage, wie das Coaching umgesetzt wurde, untersucht werden. Um die Bedeutung von bereits erwähnten Lock-In-Effekten zu isolieren, sollte die Wirkung auf Beschäftigung außerdem in Abhängigkeit von der geplanten Dauer des Beschäftigungsverhältnisses analysiert werden. Dies erlaubt es zu untersuchen, wie sich die Wirkung nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses darstellt. Dagegen werden andere Ergebnisvariablen, insbesondere Tagesentgelte, nicht allzu ausführlich dargestellt, da aufgrund der geringen Fallzahlen keine belastbaren Aussagen getroffen werden können.

Dieser Abschnitt ist wie folgt strukturiert: Da die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase insbesondere des Coaching im Verantwortungsbereich der jeweiligen Jobcenter und deren Vertragsparteien lag, wird dies im Abschnitt 4.2 zunächst geschildert. Dabei wird ein Überblick über die geförderten Bürgerarbeitsplätze und Tätigkeitsbereiche gegeben sowie das Konzept des beschäftigungsbegleitenden Coaching dargelegt, welches – wie bereits oben erwähnt – ein besonderes Merkmal des Modellprojekts darstellte. Zudem werden der finanzielle Verlauf sowie erwartete Effekte und Effektheterogenität beleuchtet. Anschließend werden im Abschnitt 4.3 die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in einem ersten Schritt deskriptiv dargestellt. Hier wird der Fokus zuerst auf die Unterschiede zwischen den drei Gruppen (Aktivierte und Integrierte, Teilnehmende der Beschäftigungsphase und Arbeitssuchende) an sich gerichtet, um weiterführend nach Geschlecht, Migrationshintergrund und ESF-Zielgebiet zu differenzieren. Diese, rein deskriptive, Analyse wird im Abschnitt 4.3.3 zusätzlich um ein Probit-Modell ergänzt, welches die marginalen Effekte beobachtbarer Merkmale auf die Wahrscheinlichkeit, in die Beschäftigungsphase überzugehen, identifiziert. Abschnitt 4.4 beschreibt zunächst das methodische Vorgehen zur Feststellung der Wirkung der Beschäftigungsphase und präsentiert im Anschluss die Ergebnisse dieser Analysen. Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Beschäftigungsphase werden im Abschnitt 4.5 zusammengefasst.

4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase

Im Folgenden werden zunächst die Erkenntnisse zu den eingerichteten Bürgerarbeitsplätzen und den ausgeübten Tätigkeiten (Abschnitt 4.2.1) sowie anschließend zum beschäftigungsbegleitenden Coaching (Abschnitt 4.2.2) dargestellt, die sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der zwölf regionalen Fallstudien sowie auf die standardisierten Befragungen der teilnehmenden Jobcenter und der Beschäftigungsträger stützen.⁶⁸ Es folgt im Abschnitt 4.2.3 eine Aktualisierung des bereits im vergangenen Zwischenbericht (IAW/ISG 2014, S. 113-118) dargestellten finanziellen Verlaufs des Modellprojekts mit Daten aus dem ESF-Monitoring. Abschließend werden die von den Jobcentern und Beschäftigungsträgern erwarteten Effekte zusammengefasst (Abschnitt 4.2.4).

⁶⁸ Die Ergebnisse der regionalen Fallstudien wurden ausführlich im zweiten Zwischenbericht (IAW/ISG 2013a, insbesondere Abschnitt 6 und 7, S. 73-98), die der standardisierten Befragungen im dritten Zwischenbericht (IAW/ISG 2014, Abschnitt 6, S. 84-118) darstellt.

4.2.1 Überblick über die geförderten Bürgerarbeitsplätze und Tätigkeitsbereiche

Die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen

In den Fallstudien gaben einige Jobcenter an, dass sie zu Beginn des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ die Hoffnung hatten, dass in der Beschäftigungsphase Arbeitsplätze mit arbeitsmarktnäheren Tätigkeitsfeldern als üblicherweise bei beschäftigungsschaffenden Maßnahmen eingerichtet werden könnten, um das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt umzusetzen. Dieser Hoffnung standen allerdings die Förderbedingungen gegenüber, die besagen, dass die eingerichteten Bürgerarbeitsplätze – vergleichbar zu anderen öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen – das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht verletzen durften. Außerdem mussten die ausgeübten Tätigkeiten im öffentlichen Interesse liegen und für bestehende Unternehmen durften durch das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Diese Kriterien wurden durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) als Bewilligungsbehörde überprüft, bevor die Arbeitsplätze eingerichtet werden konnten.

Im Hinblick auf die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen gaben in der E-Mail-Befragung der Jobcenter lediglich 16 von 191 Jobcentern an, dass sie keine Probleme damit hatten. Bei der Mehrzahl der befragten Jobcenter verlief die Einrichtung hingegen nicht problemlos und meist handelte es sich auch nicht um ein Einzelproblem, sondern um eine Kombination mehrerer Problemtypen. So erschwerte unter anderem die Überprüfung der oben genannten Zulassungskriterien die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen. Rund 61 % der befragten Jobcenter berichteten, dass sich die Träger aufgrund der Kriterien öffentliches Interesse, Wettbewerbsneutralität und Zusätzlichkeit zurückhaltend verhielten. Während insbesondere bei größeren Trägern, die vielfältige Erfahrungen mit der Beantragung von Marktersatzmaßnahmen hatten und die wussten, wie die geforderten Kriterien darzustellen sind, das Bewilligungsverfahren eher reibungslos verlief, hatten andere Träger Schwierigkeiten mit dem aus ihrer Sicht zu eng gesteckten Kriterium der Zusätzlichkeit. Hierbei wurde vor allem kritisiert, dass die Kriterien „zu scharf“ überprüft worden seien und dass viele Tätigkeiten, die auf Landesebene im Rahmen eines hierfür vorliegenden Positiv-Negativ-Katalogs als zusätzlich deklariert wurden, vom BVA nicht anerkannt worden seien. Des Weiteren wurde häufig auch von einer vergleichsweise hohen Personenabhängigkeit des Bewilligungsverfahrens berichtet; die Auffassungen über die Bewilligungskriterien hätten je nach Ansprechperson im BVA sehr variiert. Sofern Vergleiche mit dem Genehmigungsverfahren beim Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ gezogen werden konnten, wurde das Verfahren im Falle des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ als eher leichter bis deutlich leichter eingeschätzt. Insgesamt vertraten die Befragten die Ansicht, dass das BVA hinzulernt hätte.

In zwei Drittel der Jobcenter herrschte aber auch eine Unsicherheit bezüglich arbeitsrechtlicher Fragen, die sich vor allem auf die Befristung der Arbeitsverhältnisse bezog. In den Interviews vor Ort wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass zu Beginn des Programms nicht klar war, ob das Teilzeit- und Befristungsgesetz Anwendung findet. Mit Bekanntmachung durch das BMAS, dass die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsverträge ausschließlich den Vertragsparteien obliegt und sich die Befristung von Arbeitsverträgen nach den Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes richtet, hatten sich diese Anlaufschwierigkeiten erledigt.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Fallstudien und der Befragungen, dass arbeitsrechtliche Aspekte sowie Schwierigkeiten mit dem Bewilligungsverfahren die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen erschwerten. Das verpflichtende Coaching wurde hingegen von den wenigsten Jobcentern (35 Jobcenter) als Problem wahrgenommen.

Anzahl und Verteilung der im Rahmen der Bürgerarbeit geförderten Stellen

Trotz der erwähnten Probleme bei der Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen wurden bundesweit insgesamt 33.169 Bürgerarbeitsplätze bewilligt und eingerichtet.⁶⁹ Die Mehrheit dieser befand sich in Ostdeutschland (19.269 Stellen beziehungsweise 58,1 %), insbesondere in Sachsen-Anhalt (14,9 %) und Berlin (11,6 %). In Westdeutschland hob sich besonders Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von 10,0 % hervor.

Um die Nutzungsintensität der Beschäftigungsphase besser einordnen zu können, ist eine Analyse der regionalen Verteilung allerdings nur bedingt sinnvoll. Setzt man die bewilligten Bürgerarbeitsplätze in Relation zu den SGB II-Arbeitslosen beziehungsweise zu den erwerbsfähigen Personen, dann ermöglicht dies eine bessere Einschätzung der Bürgerarbeit für die jeweilige Region.⁷⁰ Insgesamt zeigte sich, dass die Nutzungsintensität in Ostdeutschland deutlich höher war als in Westdeutschland: Während in Ostdeutschland für 2,9 % der SGB II-Arbeitslosen Bürgerarbeitsstellen geschaffen wurden, betrug der Anteil der bewilligten Bürgerarbeitsstellen an den SGB II-Arbeitslosen in Westdeutschland lediglich 1,0 %. Mit Ausnahme des Saarlandes (6,9 %) gab es kein westdeutsches Bundesland mit einem höheren Anteil als Sachsen (2,1 %), das den geringsten Anteil aller ostdeutscher Bundesländer aufwies.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Anzahl der Bürgerarbeitsstellen mit den erwerbsfähigen Personen in Bezug gesetzt wird. Auch hier dominierten ostdeutsche Regionen. Auf 1.000 erwerbsfähige Personen in einem Stadt- oder Landkreis kamen in der kreisfreien Stadt Halle (Saale) 6,8 bewilligte Bürgerarbeitsstellen. Auch in den Landkreisen Anhalt-Bitterfeld (6,4) und Mansfeld-Südharz (6,2) waren die Quotienten sehr hoch. Von allen westdeutschen Stadt- und Landkreisen wies der Regionalverband Saarbrücken mit 3,9 bewilligten Bürgerarbeitsplätzen je 1.000 erwerbsfähige Personen den höchsten Quotienten auf, hatte aber unter allen Stadt- und Landkreisen lediglich den zehnthöchsten Quotienten.

Art der Träger

Die Verteilung der Bürgerarbeitsplätze auf die einzelnen Träger zeigt eine sehr große Heterogenität. Da es lediglich zu 32.668 Bürgerarbeitsplätzen Informationen über die Träger gibt, beziehen sich die folgenden Angaben auf diesen Wert und nicht auf die insgesamt 33.169 bewilligten Bürgerarbeitsplätze. Die Bürgerarbeitsplätze mit Trägerinformationen verteilen sich insgesamt auf 4.636 Träger, was im Durchschnitt 7,0 Stellen pro Träger bedeutet. Allerdings unterschieden sich die Trägergrößen deutlich. Knapp 60 % der Träger hatten lediglich einen oder maximal zwei Bürgerarbeitsplätze eingerichtet. Dementsprechend entfielen auf diese Träger lediglich 11,1 % der bewilligten Bürgerarbeitsplätze. Ein möglicher Grund für diese Klumpung von Trägern mit maximal zwei Bürgerarbeitsplätzen könnte in der Strategie einiger Jobcenter gelegen haben, die Bürgerarbeitsplätze auf möglichst viele Träger zu verteilen. Diese Strategie wurde zumindest in einer Fallstudienregion in der Form geäußert. Ein Großteil der Bürgerarbeitsplätze wurde dementsprechend von wenigen Trägern gestellt. So hatten knapp 5 % der Träger die Hälfte aller bewilligten Bürgerarbeitsplätze eingerichtet.

Das Konzept des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ sah vor allem Gemeinden, Städte und Kreise als potenzielle Arbeitgeber vor. Die Praxis zeigte jedoch, dass sich kommunale Arbeitgeber bei der Schaffung beziehungsweise Beantragung der Bürgerarbeitsplätze in der Regel deutlich zurückgehalten hatten. Erkenntnissen aus den Fallstudien zufolge, sahen sich die Kommunen wegen der Verpflichtung zur

⁶⁹ Quelle der folgenden Auswertungen ist die PROFI-Datenbank des BVA. Für eine nähere Beschreibung siehe Anhang A.2.

⁷⁰ Im zweiten Zwischenbericht wurden hierzu detaillierte Auswertungen gemacht (IAW/ISG 2013, Abschnitt 6, S. 73-84).

tariflichen Entlohnung⁷¹ mit einer Finanzierungslücke konfrontiert, die sie aufgrund einer angespannten Haushaltslage nicht schließen konnten. Viele Beschäftigungsträger hingegen zeigten sich aufgrund des deutlichen Rückgangs der Förderung von Arbeitsgelegenheiten (AGH) aus dem SGB II-Eingliederungstitel (EGT) vergleichsweise ambitioniert bei der Beantragung von Bürgerarbeitsplätzen. Nach Aussage einiger Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in den Fallstudien sollten die Bürgerarbeitsplätze den Rückgang der AGH kompensieren.

Tätigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Bürgerarbeitsplätze

Die Einsatzgebiete der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ entsprachen weitestgehend den Tätigkeitsfeldern anderer Marktersatzmaßnahmen wie beispielsweise den AGH, dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II sowie dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“. Besonders häufig wurden laut Trägerbefragung Bürgerarbeitsplätze in den Tätigkeitsbereichen Schulen, Kinder- und Jugendarbeit (23,2 % der eingerichteten Bürgerarbeitsplätze), Verkehrswesen, Gastronomie, sonstige Einrichtungen, Vereine oder Initiativen (21,7 %) sowie im Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz (20,4 %) eingerichtet.

Auch die Fallstudien wiesen auf einen Fokus der Tätigkeiten im sozialen und im weitesten Sinne gesundheitlichen Bereich sowie bei kulturellen Dienstleistungen hin. Etwas im Widerspruch zum relativ hohen Anteil im Tätigkeitsbereich Landschaftspflege und Umweltschutz stand jedoch die Aussage aus den Fallstudien, dass es in diesem Bereich schwierig gewesen sei, Stellen bewilligt zu bekommen, da hier die Abgrenzung zur Privatwirtschaft problematisch gewesen sei. Eine genauere Betrachtung dieses Tätigkeitsbereichs zeigte allerdings, dass bei knapp 60 % der dort eingerichteten Bürgerarbeitsplätze im Wesentlichen Recherche, Aufbereitung und Darstellung von Informationen als Tätigkeiten angegeben wurden. Hier scheint eine Abgrenzung leichter möglich als bei anderen – insbesondere handwerklichen – Tätigkeiten in diesem Bereich.

Typische Tätigkeiten, die im Rahmen der Bürgerarbeit ausgeübt wurden, waren insbesondere pflegerisch-betreuende Tätigkeiten (41,1 % der Bürgerarbeitsplätze) sowie Tätigkeiten wie Recherche, Aufbereitung und Darstellung von Informationen (30,1 %). In den Fallstudien wurde insbesondere betont, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach ihren persönlichen Stärken und Schwächen eingesetzt wurden. Einige Bereiche, in denen Bürgerarbeitsplätze entstanden sind, erlaubten daher eine Bandbreite an Tätigkeiten in Abhängigkeit der individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. So umfassten beispielsweise die Arbeiten bei den Tafeln oder in Sozialkaufhäusern Helfertätigkeiten, das heißt Auspacken und Sortieren der eingetroffenen Ware sowie Einräumen der Regale, aber auch den direkten Kundenkontakt, indem Waren und Mahlzeiten ausgegeben wurden oder Verkaufsberatungen stattfanden, soweit Neigungen und Fähigkeiten dafür vorhanden waren. In anderen Bereichen hingegen war ein regelmäßiger Umgang mit Menschen üblich und es wurden teilweise hohe fachliche und soziale Fähigkeiten erwartet, wie zum Beispiel bei Projekten der Nachbarschaftshilfe, der Mitarbeit in Familienzentren oder der Kinder- und Jugendbetreuung. Andere Aufgaben wiederum, wie die Durchführung des sogenannten „Stromsparchecks“,⁷² erforderten von den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nicht nur ein hohes Maß an sozialen und fachlichen Fähigkeiten, sondern auch ausgeprägtes eigenverantwortliches Handeln.

⁷¹ In einer ersten Stellungnahme zum Interessensbekundungsverfahren vom 21.05.2010 hatte das BMAS eine tarifliche Entlohnung vorgeschrieben. Diese Regelung wurde in einer Stellungnahme zur Durchführung vom 14.10.2010 aufgeweicht. Insbesondere im öffentlichen Dienst finden tarifliche Regelungen keine Anwendung bei Beschäftigten mit Tätigkeiten nach §§ 260ff SGB II.

⁷² Der „Stromsparcheck“ ist vom Caritasverband in Kooperation mit dem Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands e.V. entwickeltes Bundesprogramm, das seit 2008 durch Mittel des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gefördert wird.

Anspruch der Tätigkeiten im Vergleich zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE)

Obwohl die Tätigkeitsbereiche und die Tätigkeiten weitestgehend vergleichbar waren zu anderen Marktersatzmaßnahmen, bewerteten sowohl die Mehrheit der Träger (62,1 %) als auch der Jobcenter (63,3 %) die Tätigkeiten im Rahmen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ als überwiegend anspruchsvoller. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die 109 Jobcenter, in denen AGH MAE in Bürgerarbeitsplätze umgewandelt wurden. Über die Hälfte dieser Jobcenter sah die eingerichteten Bürgerarbeitsplätze als überwiegend anspruchsvoller an als AGH MAE (57,8 %). Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass, wie in einigen Fallstudien berichtet wurde, bei der Beantragung der Bürgerarbeitsplätze die ehemaligen AGH MAE um anspruchsvollere Tätigkeiten erweitert und dementsprechend aufgewertet wurden.

Insbesondere in den Tätigkeitsbereichen „Sonstige Verwaltungsbereiche“ (34,5 %) sowie „Verkehrswesen, Gastronomie, sonstige Einrichtungen, Vereine oder Initiativen“ (32,5 %) wurden von den Trägern keine oder nur geringe Unterschiede zu den AGH MAE im Anspruchsniveau der Tätigkeiten gesehen. Im Unterschied dazu sahen über 70 % der befragten Träger ein überwiegend beziehungsweise grundsätzlich höheres Anspruchsniveau im Tätigkeitsbereich „Sport, Kultur und Tourismus“. Dies kann unter anderem damit erklärt werden, dass in diesem Tätigkeitsbereich häufig eine Interaktion mit Menschen erforderlich ist, was als anspruchsvoller angesehen wird als Tätigkeiten ohne Interaktionen.

Die Erkenntnisse aus den Fallstudien geben einen tieferen Einblick zu der unterschiedlichen Bewertung des Anspruchsniveaus der Tätigkeiten im Rahmen der Bürgerarbeitsplätze. In einigen Fallstudien wurde hervorgehoben, dass sich weder die Zielgruppe – Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen – noch das Aufgabenspektrum – helfende, zuarbeitende Tätigkeiten – zwischen den Bürgerarbeitsplätzen und den AGH MAE unterscheiden würden. Dementsprechend seien auch wenige Unterschiede im Anspruchsniveau zu erkennen gewesen, da auch bei den AGH MAE teilweise anspruchsvollere Tätigkeiten ausgeübt würden. In anderen Fallstudienregionen wurde allerdings argumentiert, dass die Tätigkeiten in der Bürgerarbeit anspruchsvoller gewesen seien, da von den Teilnehmenden mehr Eigenständigkeit gefordert wurde und viele Tätigkeiten ein hohes Maß an Sozialkompetenzen beziehungsweise handwerkliches Geschick erforderten. In diesem Zusammenhang wurde auch häufig auf die Besonderheit des Arbeitsverhältnisses der Bürgerarbeitsplätze verwiesen. Insbesondere wenn der Arbeitsvertrag mit einer dreijährigen Laufzeit abgeschlossen wurde, resultierte daraus ein Effekt, der sich positiv auf Art und Niveau der dort ausgeübten Tätigkeit auswirkte. Arbeitgeber führten eine gewissenhaftere Personalauswahl durch und achteten mehr auf Passgenauigkeit bei der Stellenbesetzung als bei kurzfristigen Beschäftigungsmaßnahmen. Aufgrund der langfristigen und arbeitsvertraglichen Beschäftigungsperspektive bemühten sich häufig motivierte und teilweise auch gut qualifizierte Personen um einen Bürgerarbeitsplatz (vgl. methodische Diskussion zur Wirkungsanalyse, Abschnitt 3.4.1).

Die Träger, bei denen Bürgerarbeitsplätze eingerichtet wurden, betonten in den Fallstudien daher auch, dass sie im Unterschied zu den AGH MAE mehr Einfluss auf die Auswahl der Teilnehmenden hatten. Während bei den AGH MAE die Jobcenter die Teilnehmenden zuweisen würden, erfolgte die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze in der Regel im Rahmen eines klassischen Bewerbungsverfahrens. Dadurch hatten die Träger die Möglichkeit, stärker motivierte und teilweise besser qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber auszuwählen. Teilweise hätten die Träger auch die Möglichkeit gehabt, bestimmte Personen, die sie beispielsweise aus anderen Maßnahmen kannten, dem Jobcenter vorzuschlagen. Zugleich hatten auch die Teilnehmenden die Möglichkeit, Präferenzen für bestimmte Tätigkeiten oder Arbeitgeber zu äußern. Formal behielten die Jobcenter aber die Kontrolle, da sie die Zuweisung auf die Bürgerarbeitsplätze vornahmen. Für das Auswahlverfahren spielte dementsprechend die Integrationswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden auf dem ersten Arbeitsmarkt eine untergeordnete Rolle. Wichtigere Kriterien waren die Passgenauigkeit und die Arbeitsmotivation und damit in administrativen Daten unbeobachtbare oder zumindest schlecht beobachtbare Merkmale.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragungen und der Fallstudien, dass einerseits eine Aufwertung der AGH MAE um anspruchsvollere Tätigkeiten erfolgte, andererseits AGH MAE in Bürgerarbeitsplätze umgewandelt wurden. Obwohl letztgenanntes grundsätzlich zugelassen wurde, stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen der Grundidee des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ entsprach. Denn es bedeutete, dass Arbeitsplätze mit einem ähnlichen Anspruchsniveau wie AGH MAE, die bisher meist nicht länger als ein Jahr von derselben Person ausgeübt wurden, im Rahmen der Beschäftigungsphase bis zu drei Jahre lang von einer Person ausgeführt werden konnten. Es ist somit fraglich, ob hierdurch die Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt tatsächlich entsprechend erhöht wurden.

Auswahlverfahren der Teilnehmenden in die Beschäftigungsphase

Die regionalen Fallstudien zeigten bereits, dass bei den Auswahlverfahren der Personen für einen Bürgerarbeitsplatz zwar unterschiedliche Herangehensweisen in den Regionen zu beobachten waren, die Besetzung eines Bürgerarbeitsplatzes im Großen und Ganzen aber im Rahmen eines klassischen Bewerbungsverfahrens mit Vorstellungsgespräch erfolgte. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der E-Mail-Befragung wider. So waren entsprechend den Vorgaben zur Umsetzung der Beschäftigungsphase⁷³ alle Jobcenter an der Auswahl der Teilnehmenden beteiligt, die für eine Besetzung der einzelnen Bürgerarbeitsplätze vorgeschlagen wurden. In zwei Drittel der Fälle waren zudem auch noch die Beschäftigungsträger beziehungsweise Arbeitgeber am Auswahlprozess beteiligt. Deutlich seltener fand hingegen eine Beteiligung von Trägern der Aktivierungsphase (25 %) und Trägern des beschäftigungsbegleitenden Coaching (etwa 9 %) statt.

Mit Blick auf das Bewerbungsverfahren zeigte sich, dass in knapp 90 % der teilnehmenden Jobcenter in der Regel für einen Bürgerarbeitsplatz mehrere Personen vorgeschlagen wurden und der Beschäftigungsträger/Arbeitgeber aus diesem Pool an Bewerbern und Bewerberinnen seine Auswahl treffen konnte. Seltener, aber dennoch vorzufinden, war auch das Verfahren, dass die Beschäftigungsträger/Arbeitgeber selbst Personen für die Beschäftigungsphase vorschlugen, vorausgesetzt diese hatten die sechsmonatige Aktivierungsphase durchlaufen (36,7 %). Wie bereits in den Fallstudien angedeutet, hatten die Beschäftigungsträger/Arbeitgeber nur in Einzelfällen keine Auswahl- und Mitsprachemöglichkeit (1,1 %). Nicht nur den Beschäftigungsträgern/Arbeitgebern wurde eine Mitsprachemöglichkeit eingeräumt, auch den Teilnehmenden selbst bot eine große Mehrheit der Jobcenter die Möglichkeit, Präferenzen bezüglich der auszuübenden Tätigkeit beziehungsweise des Arbeitsumfeldes zu äußern (85,7 %). Etwa mehr als die Hälfte der Jobcenter erlaubten zudem auch Wünsche im Hinblick auf eine Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. In den Fallstudien wurde hierzu deutlich, dass den Beschäftigungsträgern sehr daran gelegen war, dass auch die Teilnehmenden mitentscheiden konnten, ob sie den Bürgerarbeitsplatz annehmen, da die Träger auf diese Weise motivierte Arbeitskräfte erhielten. Die endgültige Entscheidung, wer für einen Bürgerarbeitsplatz in Frage kam, verblieb allerdings immer in der Hand der Jobcenter. Weiter zeigen die Ergebnisse der E-Mail-Befragung, dass in den meisten Fällen ein Bewerber oder eine Bewerberin von dem Beschäftigungsträger/Arbeitgeber (69,1 %) beziehungsweise ein Bürgerarbeitsplatz von den Teilnehmenden (64,4 %) nur mit Begründung abgelehnt werden konnte.

Da der Schluss nahe liegt, dass ein Selektionsprozess stattfand und die Jobcenter ebenso wie die Beschäftigungsträger/Arbeitgeber bei der Zuweisung beziehungsweise der Vermittlung und der anschließenden Besetzung der Bürgerarbeitsplätze diejenigen Bewerberinnen und Bewerber bevorzugten, die nicht mit beschäftigungshemmenden Problemen belastet waren, wurden die Jobcenter in der E-Mail-Befragung danach gefragt, welche Merkmale eine Person aufweisen sollte, um einen Bürgerarbeitsplatz zu erhalten. Während Passgenauigkeit (95,3 %) und Arbeitsmotivation (73,8 %) die wichtigsten Auswahlkriterien im Stellenbesetzungsverfahren darstellten, spielt die Vermittlungsperspektive auf den

⁷³ Der Leitfaden zur Bürgerarbeit weist unter anderem darauf hin, dass die Auswahl eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin ohne Beteiligung des Jobcenters nicht möglich ist (Bundesverwaltungsamt 2012, S.8).

ersten Arbeitsmarkt – auch wenn es sich hierbei um die Zielsetzung der Beschäftigungsphase handelte – eine eher untergeordnete Rolle (37,2 %). Auch zeigen die Ergebnisse, dass aus Sicht der Jobcenter eher arbeitsmarktferne Personen in die Beschäftigungsphase einmündeten, da fast 90 % der befragten Jobcenter dem Personenkreis, der einen Bürgerarbeitsplatz erhielt, einen Bedarf an flankierenden Maßnahmen, wie Schuldnerberatung oder Suchtberatung, zuschrieb. Somit lassen die Ergebnisse der Fallstudien und der E-Mail-Befragung die Schlussfolgerung zu, dass seitens der beteiligten Akteure das Ziel der Beschäftigungsphase vielmehr in einer längerfristigen Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt und nicht in der schnellen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gesehen wurde.

4.2.2 Beschäftigungsbegleitendes Coaching

Die Konzeption des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ sah ein beschäftigungsbegleitendes Coaching vor, für das zwar keine zusätzlichen Mittel durch den Bund zur Verfügung gestellt wurden, das aber in allen teilnehmenden Regionen verpflichtend war. Ziel dieses Coaching war es, möglichst schnell eine Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt während der Beschäftigungsphase zu erreichen. Dabei zeigten sich zwischen den einzelnen teilnehmenden Regionen deutliche Unterschiede hinsichtlich Organisation, Betreuungsintensität und Inhalte des Coaching.

Ziele des begleitenden Coaching

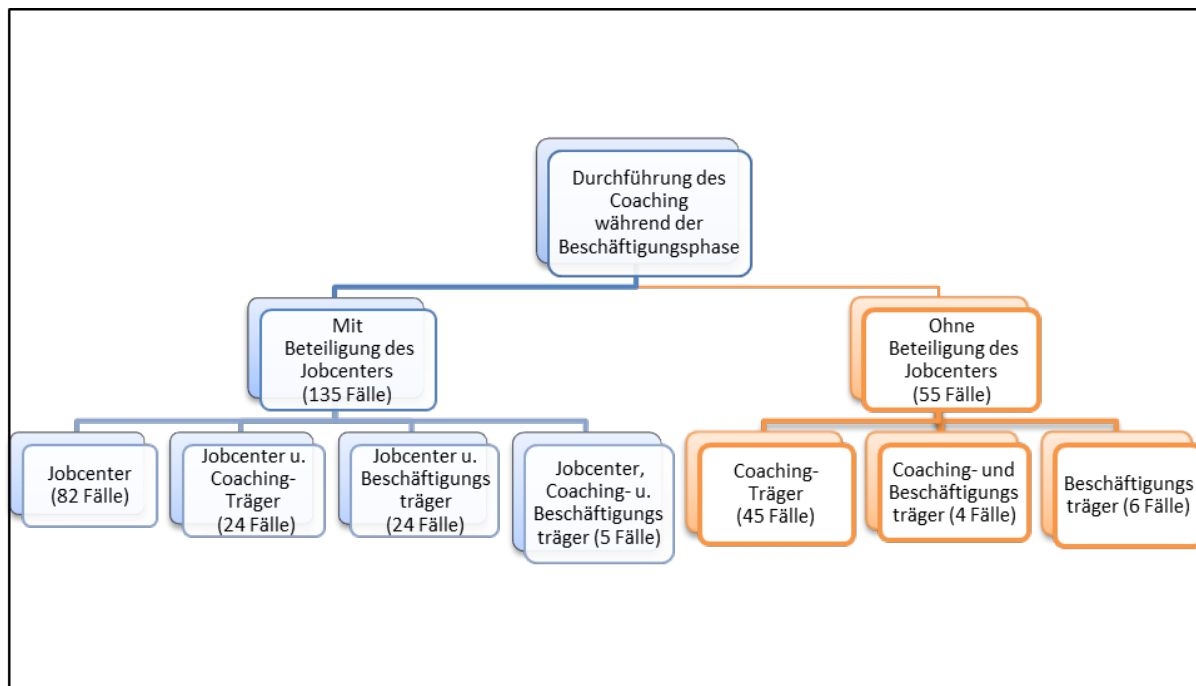
Im Hinblick auf die Ziele, die die Jobcenter mit dem Coaching verfolgten, gaben nahezu alle befragten Jobcenter an, dass vor allem die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (96,9 %) und der Abbau von Vermittlungshemmnissen (95,3 %) eine wichtige Rolle gespielt hätten. Dem eigentlichen Ziel der Beschäftigungsphase und somit auch des Coaching, der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, gaben deutlich weniger Jobcenter eine hohe Priorität. Lediglich 112 Jobcenter maßen diesem Ziel einen (sehr) hohen Stellenwert bei. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass deutlich mehr Jobcenter – insgesamt 152 Jobcenter – einer nachhaltigen Integration einen höheren Stellenwert beigemessen hatten als der schnellen Integration.

Zuständigkeit für die Durchführung des Coaching/der Betreuung

Für die Durchführung des beschäftigungsbegleitenden Coaching wurden in den Modellregionen unterschiedliche Verantwortlichkeiten gewählt. In den meisten Fällen lag das Coaching nicht im Verantwortungsbereich des Arbeitgebers der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase – im Folgenden als Beschäftigungsträger bezeichnet – sondern wurde entweder an einen anderen Träger – im Folgenden als Coaching-Träger bezeichnet – ausgelagert oder direkt vom Jobcenter übernommen. Abbildung 4.1 stellt die unterschiedlichen Organisationsformen und ihre quantitative Relevanz dar.

Insgesamt wird deutlich, dass das vorgeschriebene beschäftigungsbegleitende Coaching überwiegend unter Beteiligung der Jobcenter durchgeführt wurde (135 Jobcenter beziehungsweise 71,1 %), wobei die ausschließliche Zuständigkeit des Jobcenters für das Coaching die am häufigsten vorzufindende Variante war (82 Jobcenter). In den meisten Fällen wurde dabei das beschäftigungsbegleitende Coaching meist von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Jobcenters neben dem regulären Tagesgeschäft durchgeführt. Dies kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass für das Coaching keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Diese Strategie führte häufig zu einer Vernachlässigung des Coaching bei den Jobcentern. Als Konsequenz übernahmen teilweise die Beschäftigungsträger, die aus anderen beschäftigungsfördernden Maßnahmen mit den Schwierigkeiten der Zielgruppe vertraut waren, informell das Coaching. In nur sehr wenigen Fällen – insgesamt handelte es sich um zwölf Jobcenter – stellte das Jobcenter spezielle Teams zusammen, die sich ausschließlich um die Betreuung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase kümmerten.

Abbildung 4.1: Varianten der Durchführung des Coaching während der Beschäftigungsphase⁷⁴



Quelle: IAW-Bürgerarbeit-E-Mail-Befragung 2013 (N = 190 Jobcenter).

Trotz einer fehlenden Finanzierung im Modellprojekt beauftragten 78 Jobcenter einen Coaching-Träger entweder vollständig oder teilweise mit dem beschäftigungsbegleitenden Coaching. Eine wesentliche Motivation der Jobcenter für die Beauftragung von Coaching-Trägern war die Möglichkeit einer intensiveren Betreuung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase als es die Jobcenter ohne Unterstützung hätten leisten können. Dies gaben drei Viertel der Jobcenter an, die einen Coaching-Träger beauftragt hatten. 60,3 % der Jobcenter gaben zudem an, dass die eigenen personellen Kapazitäten für eine intensive Betreuung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nicht ausgereicht hätten. Ein weiterer Grund, der unter anderem auch in den Fallstudien genannt wurde, war, dass Coaching-Träger eine neutralere Position einnehmen könnten, so dass sich die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase ihnen gegenüber leichter öffnen und anvertrauen sowie persönliche Problemlagen darlegen würden und eine Vertrauensbeziehung eher aufgebaut werden könnte als zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jobcenters, die aufgrund ihrer Funktion als Vertretung der öffentlichen Hand bei fehlender Mitwirkung auch mit einer Sanktionierung drohen müssten. Zudem wurde die Tatsache, dass in manchen Bundesländern das Coaching mit ESF-Mitteln des Landes gefördert wurde, als ein weiterer Grund angeführt.

Wenn die Beschäftigungsträger in das Coaching einbezogen wurden, was in 39 Jobcentern der Fall war, dann geschah dies meist mit der Begründung, dass diese schneller und flexibler auf potenziellen Beratungsbedarf reagieren könnten (30 Jobcenter beziehungsweise 76,9 %).

Kontakthäufigkeit im Rahmen des Coaching/der Betreuung während der Beschäftigungsphase

Etwas überraschend ist das Ergebnis, dass die Jobcenter, die das Coaching vollständig in Eigenverantwortung durchführten, eine geringere Kontaktdichte aufwiesen als Jobcenter, die entweder einen

⁷⁴ Ein Jobcenter hatte in der E-Mail-Befragung lediglich die Angabe gemacht, dass das Coaching nicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jobcenters durchgeführt wurde. Die anschließenden Fragen zum Coaching durch einen Coaching- und/oder Beschäftigungsträger wurden nicht beantwortet, sodass dieses Jobcenter keiner der genannten Gruppen zugeordnet werden konnte.

Coaching-Träger oder den Beschäftigungsträger in das Coaching eingebunden oder es diesen komplett übertragen hatten. Etwa 60 % der Jobcenter, die das Coaching in alleiniger Verantwortung durchführten, hatten mindestens einmal im Quartal einen persönlichen Kontakt mit den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. Im Gegensatz dazu hatten rund 66 % der Jobcenter, die das Coaching nicht in Eigenverantwortung durchführten, mindestens einmal im Quartal einen persönlichen Kontakt mit den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. Ein ähnliches Bild ergab sich bei den telefonischen Kontakten. Die Kontaktdichte schien dementsprechend intensiver in den Jobcentern zu sein, die auf eine vollständige Durchführung des Coaching in Eigenverantwortung verzichteten.

Die Kontakte bei den Coaching-Trägern waren in der Regel persönlich und in den überwiegenden Fällen mindestens monatlich. Nahezu alle Coaching-Träger, die das Coaching alleine durchführten, hatten mindestens monatliche persönliche Treffen (95,6 %). Bei Coaching-Trägern, die das Coaching zusammen mit dem Jobcenter oder den Beschäftigungsträgern durchführten, lag dieser Anteil bei 87,9 %.

Vorgaben im Hinblick auf die Durchführung des begleitenden Coaching

Die meisten Jobcenter machten sowohl den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch den Coaching-Trägern Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung des Coaching. So gab es in 71 der Jobcenter, die sich am Coaching beteiligten, Vorgaben zum Coaching für ihre eigenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (52,6 %), während 90,0 % der Jobcenter, die einen Coaching Träger beauftragt hatten, diesen Vorgaben machten (72 Jobcenter). Allerdings unterschieden sich die Schwerpunktsetzungen der Vorgaben an die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und an die Coaching-Träger. In beiden Fällen waren Vorgaben zu persönlichen Kontakten am häufigsten (Jobcenter: 50,7 %, Coaching-Träger: 80,6 %), allerdings wurden den Coaching-Trägern diesbezüglich deutlich häufiger Vorgaben gemacht. Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jobcenter wurden weiterhin Vorgaben zur Kontaktdichte zu den Beschäftigungsträgern (45,1 %) sowie zu einer Betreuung gemäß Mindeststandards für Arbeitssuchende (40,8 %) gemacht. Die Coaching-Träger sollten vor allem den regelmäßigen Austausch mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Jobcenters suchen (54,2 %). Zudem wurde ihnen in 48,5 % der Fälle ein Betreuungsschlüssel vorgegeben und 44,4 % der Jobcenter machten Vorschriften bezüglich des Kontakts zu den Beschäftigungsträgern.

Unabhängig von der Durchführungsvariante des Coaching war das Coaching in rund der Hälfte der Jobcenter für alle Teilnehmenden der Beschäftigungsphase verpflichtend. In rund einem Drittel der Jobcenter war die Teilnahme am Coaching ausschließlich für Leistungsbeziehende verpflichtend. Auffällig war allerdings, dass in Jobcentern, die das Coaching vollständig an einen Träger vergeben hatten, der Anteil der Jobcenter mit verpflichtendem Coaching ausschließlich für SGB II-Leistungsbeziehende mit 44,4 % deutlich über dem Anteil der übrigen Durchführungsvarianten lag.

Im Großen und Ganzen war das Coaching für alle Teilnehmende der Beschäftigungsphase verpflichtend. Allerdings beschränkte sich die Teilnahmepflicht in etwa einem Drittel der Jobcenter ausschließlich auf die Teilnehmenden, die sich noch im SGB II-Leistungsbezug befanden. Lag die Verantwortung für das Coaching bei einem Träger, dann war dieses mit wenigen Ausnahmen für alle Teilnehmenden verpflichtend. In der Regel gab es auch keine intensivere Betreuung für bestimmte Personengruppen. Wenn eine Personengruppe intensiver betreut wurde, dann richtete sich diese intensivere Betreuung auf die Teilnehmenden mit guten Vermittlungschancen auf den ersten Arbeitsmarkt.

Angebote/Maßnahmen im Rahmen des Coaching während der Beschäftigungsphase

Ein zentraler Aspekt beim Coaching war die Unterstützung bei Problemen auf dem Bürgerarbeitsplatz. Insbesondere, wenn das Jobcenter am Coaching beteiligt war, spielte dieses Thema eine dominierende Rolle (91,9 % der 135 Modellregionen), aber auch in den Modellregionen mit Coaching-Trägern (77,8 % der 78 Regionen) oder mit Beschäftigungsträgern (84,6 % von 39 Regionen) war dieses Thema zentral. Insgesamt wurden aber sehr unterschiedliche Angebote und Maßnahmen im Rahmen des Coaching durchgeführt. Unabhängig von der Organisationsstruktur wurden in über zwei Drittel der

Jobcenter neben den Problemen auf dem Bürgerarbeitsplatz auch die Bewerbungsbemühungen auf dem ersten Arbeitsmarkt, der Umgang mit persönlichen Problemen sowie die individuelle Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt im Coaching thematisiert. Insbesondere im Hinblick auf die Stellensuche erhofften sich einige Jobcenter eine Unterstützung durch die Coaching-Träger, indem diese ihre Arbeitgeberkontakte für die Stellenakquise nutzen sollten.

Die Trägerbefragung zeichnet ein ähnliches Bild: 242 der 311 befragten Beschäftigungsträger gaben an, den Teilnehmenden Unterstützungsleistungen zu den Bewerbungsaktivitäten angeboten zu haben. Weitere häufig genannte Aspekte der Betreuung durch die Beschäftigungsträger waren demnach die Besprechung von Bewerbungsbemühungen (71,3 %), die Unterstützung bei der individuellen Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt (68,8 %), das gemeinsame Erstellen von Bewerbungsunterlagen (50,8 %) und die Beratung zum äußeren Erscheinungsbild (45,8 %).

Insgesamt scheinen die Jobcenter einen stärkeren Fokus auf die Stabilisierung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase bei gleichzeitigen Bemühungen, sie in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, gelegt zu haben, während die Beschäftigungsträger sich hauptsächlich auf eine Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie einer diesbezüglichen Qualifizierung konzentrierten und bei den Coaching-Trägern der Abbau von Vermittlungshemmnissen und die Unterstützung bei Bewerbungsbemühungen im Vordergrund standen. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung verdeutlicht das Dilemma, das sich bereits in den Fallstudien abgezeichnet hatte. Nahezu allen im Rahmen der Fallstudien Befragten war bewusst, dass die Langfristperspektive der dreijährigen Beschäftigung eine wertvolle Besonderheit der Bürgerarbeitsplätze darstellte, die sie qualitativ von anderen Beschäftigungsmaßnahmen unterschied und von der wesentliche Stabilisierungseffekte ausgehen konnten. Andererseits verstärkte gerade diese Langfristigkeit den so genannten Lock-In-Effekt, da Bewerbungsbemühungen der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase deutlich reduziert wurden.

Das spezifische Coaching-Dilemma bestand folglich darin, dass mit dem Coaching einerseits eine möglichst rasche Beendigung des befristeten Beschäftigungsverhältnisses erreicht werden sollte, da das Beschäftigungsverhältnis einen transitorischen Charakter hatte. Andererseits bot das bis zu dreijährige Beschäftigungsverhältnis eine „relative Sicherheit“ für die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase und ein Drängen auf eine Beendigung dieser Sicherheit konterkarierte gerade diese möglichen positiven Effekte.

In diesem Zusammenhang äußerte die deutliche Mehrheit der befragten Beschäftigungsträger und auch viele Jobcenter Verständnis dafür, dass man Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, die möglicherweise das erste Mal in ihrem Leben⁷⁵ eine relativ langfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden hatten, nicht gleich wieder „den Boden unter den Füßen wegziehen“ könne, indem man sie dränge, das geförderte Beschäftigungsverhältnis vorzeitig zu beenden. Zudem verdeutlichen die Fallstudien, dass dieses Beharrungsinteresse vor allem von den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase selbst und weniger von den Beschäftigungsträgern ausging. Daher kam gerade den Unterstützungsaktivitäten, die speziell auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzielten, und auch dem Zeitpunkt, zu dem eine solche Unterstützung angeboten wurde, eine besondere Rolle zu.

Spezielle Unterstützungsaktivitäten am Ende des Beschäftigungsverhältnisses fanden am ehesten statt, wenn das Jobcenter am Coaching-Prozess beteiligt war. Fast die Hälfte der beteiligten 135 Jobcenter sah daher entsprechende Aktivitäten wie zum Beispiel Unterstützung bei der individuellen Stellensuche, Besprechung der Bewerbungsunterlagen oder eine gezielte Stellenakquise durch eigene Arbeitgeberkontakte vor. Im Wesentlichen waren es somit die Jobcenter, die die Teilnehmenden zur Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt aufforderten. Überwiegend bezog sich diese Aufforderung

⁷⁵ Laut administrativen Daten (IEB) hatte ein großer Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase seit mindestens 10 Jahren vor Beginn der Aktivierungsphase keine ungeforderte, nachhaltige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.

auch schon auf den Zeitraum während der Beschäftigungsphase. Auch die Personen, die im Rahmen der Teilnehmendenbefragung interviewt wurden, bestätigten dieses Bild. Gut drei Viertel der Teilnehmenden wurde bereits während der Beschäftigungsphase dazu aufgefordert, sich auf eine andere Stelle zu bewerben. In knapp zwei Dritteln der Fälle erfolgte diese Aufforderung durch das Jobcenter und zu einem Viertel sowohl durch das Jobcenter als auch durch den Beschäftigungsträger. Im Vergleich dazu erfolgte eine ausschließliche Aufforderung durch den Beschäftigungsträger in nicht einmal 9 % der Fälle.

4.2.3 Finanzieller Verlauf

Die Auswertungen der Finanzen für die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ basieren auf den Angaben des ESF-Monitorings mit Hilfe des elektronischen Datenerfassungssystems ADELE (Stand: 17. April 2015) und der dazugehörigen Finanzcontrolling-Abfrage zur Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stand: 6. Mai 2015).⁷⁶ Im Folgenden wird auf die Themen Umsetzung des Programms, Mittelbindungen und Ausgaben näher eingegangen.

Umsetzung des Programms

ADELE wies zum Stand 17. April 2015 Gesamtausgaben in Höhe von 986,9 Mio. Euro aus. Davon entfielen 46,3 % (456,9 Mio. Euro) auf Mittel aus dem ESF und 53,7 % (530,0 Mio. Euro) auf national-öffentliche Mittel.⁷⁷ Private Mittel waren in der Beschäftigungsphase nach Informationen des ESF-Monitorings nicht geflossen, deshalb wird diese Finanzierungsquelle in diesem Abschnitt nicht weiter aufgeführt. Regional verteilten sich die Gesamtausgaben zu 50,7 % auf Zielgebiet 1 und 49,3 % auf Zielgebiet 2 (Tabelle 4.1).

Die vorgesehene Budgetlinie⁷⁸ für die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ umfasst insgesamt 1,06 Mrd. Euro (Tabelle 4.1). Aktuell sind damit 93,0 % der vorgesehenen Mittel ausgezahlt worden. Im Zielgebiet 1 lag dieser Anteil mit 95,6 % um 5,1 Prozentpunkte über dem Anteil im Zielgebiet 2 (90,5 %).

Tabelle 4.1: Budgetlinie zum 6. Mai 2015 – Angaben in Euro

Zielgebiet	2007 bis 2015		Gesamt
	ESF	Nationale Kofinanzierung	
Ziel 1: Konvergenz	242.343.181,21	281.128.218,11	523.471.399,32
Ziel 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	248.856.867,73	288.676.290,91	537.533.158,64
Gesamt	491.200.048,94	569.804.509,02	1.061.004.557,96

Quelle: BMAS, Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 6. Mai 2015).

Mittelbindungen

Wie Tabelle 4.2 im Vergleich zur in Tabelle 4.1 dargestellten Budgetlinie aufzeigt, ist das bewilligte Gesamtprojektvolumen um 19,0 Mio. Euro höher als die Budgetlinie. Dieser Unterschied erklärt sich

⁷⁶ Für eine Beschreibung der Monitoringdaten siehe Seite 8 in diesem Bericht beziehungsweise für eine detaillierte Beschreibung Abschnitt A.2 im Anhang zu diesem Bericht.

⁷⁷ Unabhängig von der Region oder der Art der Mittel, ist der Anteil jeweils gleich hoch. Im Folgenden kann daher auf eine prozentuale Verteilung der Mittel innerhalb der Regionen verzichtet werden, da diese identisch zum entsprechenden Bundesanteil sind.

⁷⁸ Die Budgetlinie ergibt sich aus der Summe der effektiven Ausgaben (das heißt bisher schon getätigte Ausgaben) und den noch geplanten Ausgaben.

daraus, dass nicht alle gebundenen Mittel abgerufen werden konnten, wenn beispielsweise bei einer Nachbesetzung eines Bürgerarbeitsplatzes die freigewordene Stelle eine Zeit lang unbesetzt blieb.

Nach einem langsamen Programmstart im Jahr 2011 stieg im Zeitverlauf die Höhe der gebundenen Gesamtmittel und wies mit 371,2 Mio. Euro im Jahr 2013 den höchsten Wert auf, um anschließend sehr stark zu fallen. Im Zielgebiet 1 wurden mit 542,5 Mio. Euro (50,2 %) geringfügig mehr Mittel gebunden als im Zielgebiet 2 mit 537,5 Mio. Euro (49,8 %). Der Anteil des Zielgebiets 1 hatte im Zeitverlauf kontinuierlich abgenommen. Seit 2013 floss die Mehrheit der gebundenen Mittel in das Zielgebiet 2.

Tabelle 4.2: Mittelbindungen zum 6. Mai 2015⁷⁹

In Tausend Euro	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt
Gesamtausgaben	69.268	177.665	182.475	106.830	6.274	542.514
Zielgebiet 1						
davon ESF-Mittel	32.068	82.252	84.479	49.458	2.904	251.163
Gesamtausgaben	43.281	167.339	188.760	129.644	8.509	537.535
Zielgebiet 2						
davon ESF-Mittel	20.037	77.472	87.389	60.020	3.939	248.859
Gesamtausgaben	112.549	345.005	371.236	23.6474	14.783	1.080.050
davon ESF-Mittel	52.106	159.724	171.868	109.479	6.844	500.023

Quelle: BMAS, Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 6. Mai 2015).

Neben der Budgetlinie und der gebundenen Mittel liefert die Entwicklung der geplanten Ausgaben weitere Rückschlüsse über den Umsetzungsstand der Beschäftigungsphase (Tabelle 4.3). Geplante Ausgaben beschreiben voraussichtliche Ausgaben, die auf Basis der vorliegenden Informationen bis zum Ende der Programmlaufzeit in einen Zahlungsantrag an die Europäische Kommission einfließen werden. Insbesondere für das Jahr 2015 gilt, dass geplante Ausgaben Beiträge sind, die mit hoher Wahrscheinlichkeit bis zum Ende des Jahres in einen Zahlungsantrag einfließen werden.

Tabelle 4.3: Geplante Ausgaben, die voraussichtlich im Jahr 2015 in Zahlungsanträge an die Europäische Kommission einfließen werden

In Euro	2015	Gesamt
Gesamtausgaben Zielgebiet 1	67.851.738,60	67.851.738,60
davon ESF-Mittel	31.412.841,95	31.412.841,95
Gesamtausgaben Zielgebiet 2	106.447.355,60	106.447.355,60
davon ESF-Mittel	49.281.183,19	49.281.183,19
Gesamtausgaben	174.299.094,20	174.299.094,20
davon ESF-Mittel	80.694.025,14	80.694.025,14

Quelle: BMAS, Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 6. Mai 2015).

Der Verlauf der geplanten Ausgaben für das noch ausstehende Jahr 2015 bestätigt, dass die noch nicht abgeflossenen Mittel der Budgetlinie bis zum Ende der Programmlaufzeit mit hoher Wahrscheinlichkeit noch abgerufen werden.

Ausgaben

Bis zum Stichtag 17. April 2015 konnten nach Prüfungen durch das BVA Zahlungen an die ESF-geförderten Träger der Bürgerarbeit im Gesamtumfang von 986,9 Mio. Euro beobachtet werden. Diese verteilten sich zu 50,7 % (500,5 Mio. Euro) auf das Zielgebiet 1 und zu 49,3 % (486,4 Mio. Euro) auf

⁷⁹ Hiermit sind Zusagen beziehungsweise Bescheide gemeint, das heißt kein Planwert. Es werden nur bis zum Stichtag ausgegebene Zusagen/Bescheide in Euro nach Einzeljahren dargestellt, Mittelbindungen aus zurückliegenden Jahren, die noch nicht abgerufen wurden, sind auch möglich.

das Zielgebiet 2 (Tabelle 4.4). Unter Berücksichtigung der vorliegenden Informationen zu den Mittelbindungen entspricht dies einer Relation zu den Mittelbindungen von insgesamt 91,4 % (Zielgebiet 1: 92,3 %; Zielgebiet 2: 90,5 %).

Tabelle 4.4: Ausgaben (absolut und anteilig) nach Bundesländern – Angaben in Euro

Bundesland	ESF	National-öffentlich	Gesamt
Baden-Württemberg	16.896.492,84	19.599.933,15	36.496.425,99
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>3,7%</i>	<i>3,7%</i>	<i>3,7%</i>
Bayern	20.796.931,99	24.124.438,70	44.921.370,69
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,6%</i>
Bremen	5.569.897,56	6.461.081,20	12.030.978,76
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>
Hamburg	3.102.807,11	3.599.256,28	6.702.063,39
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>
Hessen	12.996.024,59	15.075.388,37	28.071.412,96
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,8%</i>
Niedersachsen	28.994.258,39	33.633.336,13	62.627.594,52
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,3%</i>
Nordrhein-Westfalen	43.192.879,08	50.103.737,69	93.296.616,77
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>9,5%</i>	<i>9,5%</i>	<i>9,5%</i>
Rheinland-Pfalz	8.911.048,22	10.336.815,40	19.247.863,62
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,0%</i>
Saarland	22.865.694,24	26.524.204,00	49.389.898,24
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,0%</i>
Schleswig-Holstein	12.039.827,68	13.966.199,14	26.006.026,82
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,6%</i>
Westdeutschland	175.365.861,70	203.424.390,06	378.790.251,76
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>38,4%</i>	<i>38,4%</i>	<i>38,4%</i>
Berlin	53.921.825,93	62.549.317,49	116.471.143,42
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>11,8%</i>	<i>11,8%</i>	<i>11,8%</i>
Brandenburg	43.767.314,19	50.770.070,11	94.537.384,30
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>9,6%</i>	<i>9,6%</i>	<i>9,6%</i>
Mecklenburg-Vorpommern	26.300.520,11	30.508.589,75	56.809.109,86
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,8%</i>
Sachsen	46.516.657,38	53.959.310,17	100.475.967,55
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>10,2%</i>	<i>10,2%</i>	<i>10,2%</i>
Sachsen-Anhalt	77.033.576,77	89.358.943,03	166.392.519,80
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>16,9%</i>	<i>16,9%</i>	<i>16,9%</i>
Thüringen	34.000.553,20	39.440.637,01	73.441.190,21
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>7,4%</i>	<i>7,4%</i>	<i>7,4%</i>
Ostdeutschland	281.540.447,58	326.586.867,56	608.127.315,14
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>61,6%</i>	<i>61,6%</i>	<i>61,6%</i>
Zielgebiet 1	231.724.591,59	268.800.475,25	500.525.066,84
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>50,7%</i>	<i>50,7%</i>	<i>50,7%</i>
Zielgebiet 2	225.181.717,69	261.210.782,37	486.392.500,06
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>49,3%</i>	<i>49,3%</i>	<i>49,3%</i>
Insgesamt	456.906.309,28	530.011.257,62	986.917.566,90

Quelle: ADELE (Stand: 17. April 2015), eigene Berechnungen.

Tabelle 4.4 differenziert die Ausgaben regional nach Bundesländern und Zielgebieten sowie inhaltlich nach Gesamt-, ESF- und national-öffentlichen Ausgaben. Der höchste Anteil der gesamten Ausgaben entfällt regional mit 608,1 Mio. Euro (61,6 %) auf Ostdeutschland. Die Verteilung nach Bundesländern zeigt den höchsten Anteil an den Gesamtausgaben in Sachsen-Anhalt mit 166,4 Mio. Euro (16,9 %), Berlin mit 116,5 Mio. Euro (11,8 %), gefolgt von Sachsen mit 100,5 Mio. Euro (10,2 %) und Branden-

burg mit 94,5 Mio. Euro (9,6 %). Die ESF-Ausgaben und national-öffentlichen Ausgaben unterscheiden sich aufgrund der fest reglementierten Förderrichtlinie innerhalb der Bundesländer nicht voneinander.

Eine Analyse der Ausgaben nach Jahren und Bundesländern hebt hervor, dass nach einem langsamen Start im Jahr 2011 die meisten Ausgaben im Jahr 2013 vorlagen (Tabelle 4.5). Die Entwicklung nach Regionen weist wenige Unterschiede im Zeitverlauf auf: Im Jahr 2011 wurden im Zielgebiet 1 anteilig mehr Ausgaben getätigt als in den folgenden Jahren (2011: 61,0 % gegenüber 2012: 51,0 %; 2013: 49,2 % und 2014: 46,8 %). Diese Entwicklung wurde im Wesentlichen von Sachsen-Anhalt beeinflusst, da hier der Anteil an allen Ausgaben im Jahr 2011 bei 25,0 % lag und in den Folgejahren auf 16,8 % (2012) beziehungsweise 16,1 % (2013) und 13,4 % (2014) sank.

Tabelle 4.5: Ausgaben nach Jahren und Bundesländern – Angaben in Euro

Bundesland	2011	2012	2013	2014	Kumuliert
Baden-Württemberg	2.633.311,65	12.781.152,38	14.270.098,71	6.811.863,25	36.496.425,99
Bayern	6.030.550,48	16.037.723,07	15.852.464,57	7.000.632,57	44.921.370,69
Bremen	942.954,90	4.095.188,16	4.708.649,84	2.284.185,86	12.030.978,76
Hamburg	545.571,37	2.523.238,33	2.239.794,68	1.393.459,01	6.702.063,39
Hessen	3.316.782,36	10.537.968,55	10.332.055,01	3.884.607,04	28.071.412,96
Niedersachsen	4.782.124,04	22.615.793,40	23.902.361,99	11.327.315,09	62.627.594,52
Nordrhein-Westfalen	10.845.995,15	34.023.093,77	34.420.286,48	14.007.241,37	93.296.616,77
Rheinland-Pfalz	2.566.932,77	7.088.190,25	6.856.095,92	2.736.644,68	19.247.863,62
Saarland	4.700.306,39	17.071.862,87	18.696.942,69	8.920.786,29	49.389.898,24
Schleswig-Holstein	1.855.017,67	9.482.156,44	9.875.154,12	4.793.698,59	26.006.026,82
Westdeutschland	38.219.546,78	136.256.367,22	141.153.904,01	63.160.433,75	378.790.251,76
Berlin	4.044.442,17	39.297.016,31	45.853.600,68	27.276.084,26	116.471.143,42
Brandenburg	12.611.541,31	34.565.394,41	33.801.127,21	13.559.321,37	94.537.384,30
Mecklenburg-Vorpommern	5.997.133,52	20.142.450,12	20.406.766,25	10.262.759,97	56.809.109,86
Sachsen	11.310.904,79	35.739.254,20	35.863.627,54	17.562.181,02	100.475.967,55
Sachsen-Anhalt	26.589.832,45	59.207.617,85	58.200.601,89	22.394.467,61	166.392.519,80
Thüringen	7.789.644,96	26.549.647,46	26.439.114,85	12.662.782,94	73.441.190,21
Ostdeutschland	68.343.499,20	215.501.380,35	220.564.838,42	103.717.597,17	608.127.315,14
Ziel 1	64.968.795,99	179.351.405,39	178.039.786,38	78.165.079,08	500.525.066,84
Ziel 2	41.594.249,99	172.406.342,18	183.678.956,05	88.712.951,84	486.392.500,06
Insgesamt	106.563.045,98	351.757.747,57	361.718.742,43	166.878.030,92	986.917.566,90

Quelle: ADELE (Stand: 17. April 2015), eigene Berechnungen.

Die Ausgaben lassen sich in ADELE nach Jahren, Region und Art der Ausgaben differenziert darstellen. Die Finanzcontrolling-Abfrage ermöglicht es, weiterhin die bisher ausgezahlten Beträge nach dem jeweiligen Bearbeitungsstand in Einzeljahren und Zielgebieten zu differenzieren. Man unterscheidet in den Bearbeitungsständen dabei nach:

- Gemeldete Gesamtausgaben der Begünstigten
- Mit Endempfängern abgerechnete Gesamtausgaben
- In ADELE erfasste Beträge insgesamt
- An die Europäische Kommission in Zahlungsanträgen übermittelte Beträge insgesamt

Tabelle 4.6 fasst die Ergebnisse der ausgezahlten Beträge nach Bearbeitungsstand, nach Einzeljahren und Gesamt jeweils nach Zielgebieten zusammen.

Tabelle 4.6: Ausgezahlte Beträge nach Bearbeitungsstand (Stand 6. Mai 2015) – Angaben in Tausend Euro

Bearbeitungsstand		2011	2012	2013	2014	Gesamt
Gemeldete Gesamtausgaben der Endempfänger	Ziel 1	69.268	177.665	182.475	106.830	536.240
	Ziel 2	43.281	167.339	188.760	129.644	529.026
	Gesamt	112.549	345.005	371.236	236.474	1.065.266
Mit Endempfängern abgerechnete Gesamtausgaben	Ziel 1	64.336	176.332	172.083	42.876	455.628
	Ziel 2	41.454	170.999	179.931	39.286	431.671
	Gesamt	105.790	347.331	352.014	82.163	887.300
In ADELE erfasste Beträge insgesamt	Ziel 1	64.968	179.351	178.032	78.160	500.512
	Ziel 2	41.594	172.406	183.678	88.710	486.389
	Gesamt	106.563	351.757	361.711	166.870	986.902
An die Europäische Kommission in Zahlungsanträgen übermittelte Beträge insgesamt	Ziel 1	64.336	176.328	172.078	42.876	455.619
	Ziel 2	41.456	170.828	179.655	39.145	431.085
	Gesamt	105.792	347.157	351.734	82.021	886.705

Quelle: BMAS, Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 6. Mai 2015).

Zum Stand 6. Mai 2015 kann festgehalten werden, dass 83,2 % der gemeldeten Gesamtausgaben durch die Prüfungsbehörde abgerechnet wurden. Die Unterschiede zwischen den Zielgebieten sind minimal: Im Zielgebiet 1 fällt die Quote mit 84,9 % rd. 3,4 Prozentpunkte höher aus als im Zielgebiet 2 (81,5 %). Der überwiegende Teil der noch nicht abgerechneten Gesamtausgaben kann dem Jahr 2014 zugeordnet werden (Abrechnungsstand 2014 insgesamt: 34,7 %; Zielgebiet 1: 40,1 % und Zielgebiet 2: 34,7 %). Im Zeitraum 2011 bis 2013 beträgt die Quote 97,1 % insgesamt, beziehungsweise 96,1 % für Zielgebiet 1 und 98,2 % für Zielgebiet 2. Diese Zahlen bestätigen einen guten und qualitativ hochwertigen Bearbeitungsstand, der aufgrund der komplexen Prüfungsprozeduren einen gewissen Zeitraum in Anspruch nimmt.

4.2.4 Erwartete Effekte und Effektheterogenität

Obwohl sich 137 der 194 befragten Jobcenter einen durch die Bürgerarbeit induzierten stärkeren Abgang aus dem Leistungsbezug erhofften, ergibt eine detailliertere Analyse der erwarteten Effekte ein differenzierteres Bild der Erwartungen. In den Fallstudien wurde unter anderem betont, dass die Beschäftigungsphase für schwervermittelbare Leistungsbeziehende beziehungsweise für Personen mit komplexen Profillagen eine Vorbereitung für den ersten Arbeitsmarkt darstellte. Dies impliziert, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt – dem Hauptziel des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ – nicht immer die höchste Priorität beigemessen wurde. Dies wird auch aus Ergebnissen der E-Mail-Befragung der Jobcenter deutlich: Lediglich 70 Jobcenter erwarteten eine möglichst schnelle Integration der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in den ersten Arbeitsmarkt. Fast alle Jobcenter erhofften sich von der Bürgerarbeit allerdings eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (99,0 %), eine Stabilisierung der Teilnehmenden und eine mittelfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt (96,3 %) oder betrachteten die Beschäftigungsphase als eine längerfristige Perspektive für die Teilnehmenden (93,7 %).

Aus Sicht der Jobcenter blieben die Ergebnisse aber hinter den formulierten Erwartungen zurück. Während die Erwartung, dass die Beschäftigungsphase den Teilnehmenden eine langfristige Perspektive bieten könnte, von 141 Jobcentern als tatsächlich eingetretene Situation bezeichnet wurde, gaben lediglich zwei Drittel der Jobcenter an, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit erhöht hätte, und nur 121 Jobcenter gingen davon aus, dass Teilnehmende stabilisiert und mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten.

Sowohl die Jobcenter als auch die befragten Beschäftigungsträger bewerteten die Beschäftigungsphase insbesondere hinsichtlich einer Eingewöhnung der Teilnehmenden an eine regelmäßige Beschäftigung sowie einer Verbesserung persönlicher Eigenschaften sehr positiv. Alle Jobcenter und nahezu

alle befragten Beschäftigungsträger stimmten der These zu, dass durch die Beschäftigungsphase eine Eingewöhnung in regelmäßige Arbeitszeiten erfolgen könnte. Auch 96,1 % der befragten Beschäftigungsträger stimmte der These zu. Eine ähnliche Übereinstimmung fand sich bei der These, dass durch die Beschäftigungsphase die Teilnehmenden persönliche Eigenschaften wie zum Beispiel das Selbstvertrauen verbessern können. Allerdings bewerteten die Beschäftigungsträger die Effekte der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt (47,6 % der Beschäftigungsträger sahen positive Effekte) sowie die Bewerbungsbemühungen der Teilnehmenden (60,8 % sahen kontinuierliche Bewerbungsbemühungen) deutlich positiver als die Jobcenter (17,8 % respektive 35,6 %). In den Fallstudien vermuteten einige Jobcenter, dass die Bewerbungsbemühungen während der Beschäftigungsphase sogar reduziert wurden, da die Teilnehmenden geringere Ansprüche auf Unterstützungsleistungen wie Übernahme der Bewerbungskosten oder Zahlung von Fahrtkostenzuschüssen hätten.

Zudem erachtete ein Großteil der befragten Jobcenter (157) die vorgeschaltete Aktivierungsphase als sinnvoll und auch die sechsmonatige Länge der Aktivierungsphase wurde von über der Hälfte der Jobcenter als nicht zu lang angesehen. Zwei Drittel der Jobcenter vertraten die Meinung, dass gerade die Kombination einer verpflichtenden Aktivierungsphase und der Beschäftigungsphase zum Erfolg des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ beitragen würde. Verbesserungspotenzial sahen die Jobcenter allerdings vor allem bei der Flexibilität während der Beschäftigungsphase. So hätten es drei Viertel der Jobcenter begrüßt, wenn während der Beschäftigungsphase Praktika oder Probearbeiten möglich gewesen wären. Bereits in den Fallstudien wurde darauf hingewiesen, dass eine konkrete Fokussierung auf den ersten Arbeitsmarkt während der Beschäftigungsphase auch daran scheitern könnte, dass es nicht möglich sei, während dieser Phase ein längeres Praktikum beziehungsweise eine längere Arbeitserprobung in einem Betrieb durchzuführen und für diesen Zeitraum von der Beschäftigungsphase freigestellt zu werden. Verbesserungspotenzial wurde aber auch darin gesehen, dass der Erfolg der Beschäftigungsphase nicht ausschließlich an den Integrationsquoten gemessen werden sollte. Dieser Vorschlag wurde von 132 Jobcentern gemacht.

4.3 Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase

Im letzten Zwischenbericht (IAW/ISG 2014) sowie im 2. Zwischenbericht (IAW/ISG 2013a) wurden die Teilnehmenden anhand von Auswertungen der Prozessdaten detailliert beschrieben und somit ein umfassendes Bild der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, auch im Vergleich zur Gesamtheit der Aktivierten, gezeichnet. Die hier dargestellten Ergebnisse fassen die Ergebnisse aus den bisherigen Berichten zusammen und dienen insbesondere der Aktualisierung der Datenbasis, unter anderem durch zusätzliche teilnehmende Personen sowie weitere beobachtbare Eigenschaften. Die empirischen Auswertungen dieser Evaluation basieren auf speziellen Stichproben aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie auf der Teilnehmendenbefragung. Diese werden ausführlicher im Anhang A.1 und A.3 dargestellt.⁸⁰

Tabelle 4.7 stellt die ungewichteten Fallzahlen der beiden Datenquellen unter Berücksichtigung der beschriebenen Gruppen dar. Dies sind die Bezugsgrößen für die folgenden Auswertungen. Im Vergleich zum letzten Zwischenbericht hat sich die Zahl der in den IEB erfassten Teilnehmenden der Beschäftigungsphase auf 13.656 erhöht.⁸¹ Dies sind etwa 20 % der in den aktuellen IEB-Daten erfassten 69.452 Teilnehmenden der Aktivierungsphase.⁸²

⁸⁰ Ein Überblick über die Stichprobe der IEB, die der Öffentlichkeit zugänglich ist, liefern Dorner et al. (2010). Für eine Diskussion über die Eignung der Daten sei an Biewen et al. (2014) oder Lechner/Wunsch (2013) verwiesen.

⁸¹ Für die Wirkungsanalyse wird ein Teil dieser Gruppe ausgeschlossen. Von allen Teilnehmenden sind einige in falsch zugewiesenen Jobcentern beziehungsweise Untersuchungsgruppen erfasst. Ebenso erfolgt ein Aus-

Tabelle 4.7: Fallzahlen in den verwendeten Datensätzen

	Prozessdaten	Teilnehmendenbefragung
Aktiviert, arbeitssuchend	43.941	3.846
Aktivierte, vor Beschäftigungsphase integriert	11.819	913
Teilnehmende der Beschäftigungsphase	13.692	1.781

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der IEB und der Teilnehmendenbefragung

4.3.1 Teilnehmende der Beschäftigungsphase im Vergleich zu Teilnehmenden der Aktivierungsphase

Auf Grund der institutionellen Ausgestaltung spalten sich die Teilnehmenden der Aktivierungsphase nach dessen Beendigung in drei Gruppen auf. Die erste Gruppe besteht aus den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. Die zweite Gruppe besteht aus Personen, die erfolgreich in den Arbeitsmarkt übergegangen sind, und die dritte Gruppe aus solchen die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten aber auch nicht in die Beschäftigungsphase übergegangen waren (und weiter nach einer anderen Beschäftigungsmöglichkeit suchten). Da es kein offizielles Ende der Aktivierungsphase gab, beziehungsweise dieses nicht beobachtbar ist, wurden Personen als vorzeitig integriert gewertet sofern sie innerhalb eines Jahres nach Start der Aktivierungsphase integriert wurden.⁸³

Wie sich bereits in den letzten Zwischenberichten (IAW/ISG 2013a, IAW/ISG 2014) herausgestellt hat, sind die vor der Beschäftigungsphase integrierten Teilnehmenden der Aktivierungsphase mit 35,9 Jahren die jüngste Gruppe (alle hier diskutierten Werte sind in Tabelle 4.8 ausgewiesen). Dagegen sind Aktivierte und weiterhin Arbeitssuchende mit 40,9 Jahren und Teilnehmende der Beschäftigungsphase mit 44,2 Jahren im Durchschnitt deutlich älter. Dieser Befund passt dazu, dass im Vergleich zu den aktivierten Arbeitssuchenden (43,2 %) und den Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase (42,1 %) ein etwas höherer Anteil der Integrierten ledig ist (53,3 %). Der Anteil der Personen mit Kindern ist bei Aktivierten und Integrierten am geringsten, während Aktivierte und Arbeitssuchende am häufigsten Kinder haben. Die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase reihen sich hier in der Mitte ein. Dementsprechend liegt auch der Anteil der Alleinerziehenden bei Integrierten mit 12,9 % unter dem Wert der Arbeitssuchenden (18,0 %) und der Teilnehmenden (16,7 %).

Eine wesentliche Frage bei der Charakterisierung der drei Gruppen ist deren Nähe zum Arbeitsmarkt. Hierbei ist zu erkennen, dass die Aktivierten und Integrierten tendenziell die höchste Arbeitsmarktnähe aufweisen, gefolgt von den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase und zuletzt den Aktivierten und Arbeitssuchenden. Dies wird zunächst an Hand des Anteils von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich: Im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen ist dieser bei den Integrierten mit 19,2 % deutlich geringer. Zudem befinden sie sich auch häufiger in einer arbeitsmarktnäheren Profillage, wie dem Integrationsprofil (13,0 %) oder dem Markt-, Aktivierungs- und Förderungsprofil (36,8 %). Teilnehmende der Beschäftigungsphase befinden sich im Vergleich dazu häufiger in arbeitsmarktfurtheren Profillagen. Gemäß den Profillagen sind die Aktivierten und Arbeitssuchenden ebenfalls arbeitsmarktnäher als die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. Der Anteil am Entwicklungsprofil ist bei Teilnehmenden der Beschäftigungsphase besonders hoch (47,6 %). Die Nähe der Aktivierten und Integrierten zum Arbeitsmarkt zeigt sich des Weiteren bei einer Betrachtung der Er-

schluss aller zKT, da dort keine Informationen der DORA-Auswertungen vorliegen, sowie von Berlin, da dort aufgrund nachträglicher Zuweisungen kein Kontrollgruppenansatz gewählt werden kann.

⁸² Dies sind etwas weniger als die im Modellprojekt anvisierten 21,5 % der Aktivierten.

⁸³ Für die Wirkungsanalysen stehen genauere Informationen zur Verfügung. Hier werden Personen als vorzeitig integriert gezählt, sofern sie vor ihrem hypothetischen Eintritt in die Beschäftigungsphase integriert wurden. Das hypothetische Eintrittsdatum wird dabei vergleichbar zur Aktivierungsphase jedem Nicht-Teilnehmenden zugest, aus einer Verteilung der Eintrittsdaten der Teilnehmenden.

werbsbiografien. Im Jahr vor dem relevanten Stichtag waren sie im Schnitt 8,4 Monate arbeitslos, Teilnehmende der Beschäftigungsphase dagegen waren im gleichen Zeitraum durchschnittlich 9,1 Monate und Arbeitssuchende sogar 9,7 Monate arbeitslos.

Tabelle 4.8: Vergleich der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Aktivierten und Arbeitssuchenden sowie Aktivierten und Integrierten

Variable	Teilnehmende der Beschäftigungsphase (Gruppe 2)		Aktiviert, Arbeitssuchend (Gruppe 1)		Aktiviert, vor Beschäftigungsphase integriert (Gruppe 3)	
	Mittelw.	Stdabw	Mittelw.	Stdabw	Mittelw.	Stdabw
kein Schul-/Berufsabschluss	0,09	0,28	0,12	0,32	0,07	0,26
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	0,20	0,40	0,27	0,44	0,22	0,41
Fachabitur oder Ausbildung	0,62	0,48	0,55	0,50	0,59	0,49
Fachabitur und Ausbildung	0,04	0,20	0,03	0,18	0,06	0,23
Fachhochschulabschluss	0,02	0,15	0,01	0,12	0,03	0,16
Universitätsabschluss	0,03	0,16	0,02	0,14	0,04	0,19
Altersdurchschnitt	44,17	8,84	40,87	9,94	35,86	9,20
Familienstand: Ledig	0,42	0,49	0,43	0,50	0,53	0,50
Familienstand: Verheiratet/Partnerschaft	0,32	0,47	0,34	0,47	0,28	0,45
Familienstand: Geschieden/Verwitwet/Getrennt lebend	0,25	0,44	0,23	0,42	0,18	0,39
Familienstand: keine Angabe	0,00	0,05	0,00	0,06	0,00	0,00
Gesundheitliche Einschränkung: ja	0,26	0,44	0,25	0,44	0,19	0,39
Abbruch der Maßnahme aus sonstigen Gründen	0,04	0,19	0,04	0,19	0,04	0,19
Maßnahme nicht erfolgreich abgeschlossen	0,04	0,19	0,05	0,21	0,06	0,24
Profillage: Integriert	0,03	0,16	0,07	0,25	0,13	0,34
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,10	0,30	0,14	0,34	0,37	0,48
Profillage: Entwicklung	0,48	0,50	0,35	0,48	0,22	0,41
Profillage: Stabilisierung	0,22	0,42	0,20	0,40	0,05	0,22
Profillage: Unterstützung	0,15	0,36	0,18	0,38	0,03	0,16
Profillage: keine Angabe	0,03	0,16	0,08	0,26	0,21	0,40
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor ST	0,36	1,62	0,26	1,30	0,84	2,13
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor ST	9,09	3,87	9,72	3,53	8,41	4,05
Anzahl Monate Arbeitssuchend: 1 Jahr vor ST	1,51	3,12	0,76	2,18	0,58	1,86
Anzahl Monate Programm: 1 Jahr vor ST	0,43	1,49	0,52	1,72	0,68	2,00
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	11,00	3,71	10,36	3,57	9,58	3,48
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	49,53	5,30	49,77	4,49	50,27	3,90
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	53.930,66	7.049,56	54.216,25	7.663,93	54.973,84	7.902,19

ST=Stichtag

Quelle: IEB, eigene Berechnungen. . Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.8.1

In der Teilnehmendenbefragung kann die höhere Beschäftigungsfähigkeit der Aktivierte und Integrierte des Weiteren insofern bestätigt werden, als dass sie eher bereit waren, Verantwortung zu übernehmen, ihre Ziele verwirklichen zu wollen, sowie an Teamarbeit interessiert waren und Spaß an neuen Aufgaben hatten (Tabelle 4.12). Dagegen stimmten die Aktivierte und Arbeitssuchende diesen Aussagen weniger häufig zu. Teilnehmende der Beschäftigungsphase befanden sich mit ihren Einschätzungen ähnlich wie bei den soziodemografischen Charakteristika meist zwischen diesen beiden Gruppen. Im Vergleich mit den beiden anderen Gruppen schätzte die Gruppe der Integrierte und Aktivierte außerdem sowohl ihre Fähigkeiten bei der Bearbeitung von E-Mails und Internetrecherche als auch Lese- und Schreibfähigkeiten am besten ein.

Tabelle 4.9: Vergleich der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Aktivierte und Arbeitssuchende sowie Aktivierte und Integrierte (Teilnehmendenbefragung)

Variable	Teilnehmende der Beschäftigungsphase (Gruppe 2)		Aktiviert, Arbeitssuchend (Gruppe 1)		Aktiviert, vor Beschäftigungsphase integriert (Gruppe 3)	
	Mittelw.	Stdabw	Mittelw.	Stdabw	Mittelw.	Stdabw
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	1,21	0,49	1,24	0,54	1,17	0,44
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	1,59	0,71	1,62	0,76	1,51	0,68
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	1,27	0,53	1,32	0,60	1,23	0,48
Bemüht Arbeit zu finden? (4 Wochen)	0,78	0,41	0,70	0,46	0,58	0,49
Zugeständnis: über 1,5h zur Arbeit	2,64	1,11	2,69	1,14	2,66	1,14
Zugeständnis: ungünstige Arbeitszeiten	2,21	1,21	2,30	1,23	1,82	1,08
Zugeständnis: wechselnde Bedingungen	1,99	1,08	2,00	1,09	1,82	0,98
Zugeständnis: Wechsel Wohnort	3,27	1,04	3,22	1,07	3,01	1,13
Zugeständnis: weniger als 8€	2,75	1,10	2,69	1,13	2,82	1,13

ST=Stichtag

Quelle: Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.8.2

Auch bezüglich des Freundeskreises ergeben sich Unterschiede zwischen den Gruppen, die für die Arbeitsmarktnähe der Aktivierte und Integrierte sprechen. 75,3 % der Aktivierte und Integrierte gab an, dass ihr Freundeskreis beruflich erfolgreich sei beziehungsweise Interesse an der Arbeitssituation der Befragten hätte (88,6 %), während dies bei nur 59,8 % (beruflich erfolgreich) beziehungsweise 82,5 % (Interesse an der Arbeitssituation der Befragten) der Teilnehmende der Beschäftigungsphase und bei 60,9 % (beruflich erfolgreich) beziehungsweise 80,5 % (Interesse an der Arbeitssituation der Befragten) der Aktivierte und Arbeitssuchende der Fall war. Außerdem bestätigten 62,5 % der Aktivierte und Integrierte sowie 61,5 % der Teilnehmende der Beschäftigungsphase deutlich häufiger, dass sie keine Probleme hätten, während der Anteil bei den Aktivierte und Arbeitssuchende mit 54,8 % geringer ausfiel. Auch Probleme psychologischer Art (zum Beispiel Sucht) sowie Schuldenproblematik oder familiäre Konflikte traten am seltensten bei Integrierte und am häufigsten bei Arbeitssuchende auf.

Während die Teilnehmende der Beschäftigungsphase somit sonst eher eine mittlere Position zwischen den anderen beiden Gruppen hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe einnahmen, ergab sich bezüglich des Verhaltens in früheren Maßnahmen und anderen weichen Indikatoren ein anderes Bild. Ein auffallendes Merkmal der Teilnehmende der Beschäftigungsphase ist, dass ihre Motivation und Anstrengungen bei der Arbeitssuche im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen sehr hoch waren. Sie hatten in der Vergangenheit bei Maßnahmen weniger häufig Fehlverhalten an den Tag gelegt bezie-

ungsweise seltener Maßnahmen wegen Fehlverhaltens abgebrochen. Häufiger als die Aktivierten und Integrierten sowie die Aktivierten und Arbeitssuchenden hatten sie sich außerdem bemüht, eine Arbeitsstelle zu finden. Diese Auswertung bezieht sich auf die Daten der ersten Welle, bevor eine der genannten Gruppen integriert wurde. Außerdem waren sie tendenziell eher bereit Zugeständnisse, wie eine lange Fahrtzeit oder ungünstige Arbeitszeiten zu machen, wenn man sie mit der Gruppe der Aktivierten und Arbeitssuchenden vergleicht. Vor dem Hintergrund, dass sich die Träger häufig für Bewerber und Bewerberinnen um Bürgerarbeitsstellen im Rahmen eines Auswahlverfahrens mit Bewerbungsgesprächen entschieden haben, erscheinen diese Ergebnisse plausibel (da sich die Träger eher für Personen entscheiden, die ihrer Einschätzung nach motiviert und persönlich zuverlässig sind).

Anders als bei den bisher beschriebenen Merkmalen unterscheiden sich die drei Gruppen hinsichtlich ihrer Ausbildung nicht allzu sehr. Der Anteil der Integrierten ohne Schulabschluss liegt mit 7,2 % etwas unter den 8,5 % beziehungsweise 11,5 % bei Teilnehmenden der Beschäftigungsphase sowie Aktivierten und Arbeitssuchenden. Der Anteil der Personen mit Hauptschulabschluss oder Mittlerer Reife ohne Berufsabschluss liegt zwischen 19,9 % (Teilnehmende der Beschäftigungsphase) und 26,5 % (Arbeitssuchende; Integrierte: 21,7 %). Der Anteil der Personen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss ist bei Integrierten etwas höher als bei Teilnehmenden der Beschäftigungsphase sowie Aktivierten und Arbeitssuchenden. Diese Ergebnisse werden bestätigt, wenn die Komplexität des zuvor ausgeübten Berufes betrachtet wird. Sie unterscheidet sich zwischen den Gruppen leicht, wobei die Aktivierten und Integrierten auch hier tendenziell besser qualifizierte Tätigkeiten ausgeübt haben: Der Anteil der früher in Helfer- und Anlern Tätigkeiten Beschäftigten ist mit 9,9 % geringer als in den beiden anderen Gruppen (Teilnehmende der Beschäftigungsphase: 13,1 %; Aktivierte und Arbeitssuchende: 15,5 %).

Die regionale Arbeitslosenquote (Beschäftigungsquote) ist mit 9,6 % (50,3 %) für Integrierte etwas niedriger (höher) als in den beiden anderen Gruppen, Teilnehmende der Beschäftigungsphase kommen aus Regionen mit den höchsten (niedrigsten) Arbeitslosenquoten (Beschäftigungsquoten). Ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn man das jeweilige Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen betrachtet. Auch hier findet sich der höchste Wert bei den Aktivierten und Integrierten, der geringste Wert findet sich erneut bei den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase. Da die drei Gruppen alle aus teilnehmenden Jobcentern kommen, erklären sich diese Unterschiede ausschließlich durch eine unterschiedliche Verteilung zwischen den Gruppen innerhalb der Jobcenter.

4.3.2 Differenzierung innerhalb der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase

Wie bei der Aktivierungsphase werden in diesem Abschnitt die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase differenziert nach den Untergruppen Geschlecht, ESF-Zielgebiet und Migrationshintergrund betrachtet.

Geschlecht

Die Betrachtung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase differenziert nach Geschlecht zeigt, dass von allen Teilnehmenden 47 % weiblich und 53 % männlich waren. Im Durchschnittsalter und hinsichtlich der Verteilung innerhalb der Altersgruppen unterschieden sich Männer und Frauen kaum (Tabelle 4.10). Bei Frauen war der Anteil der Personen mit Kind mit 22 % höher als bei Männern (15 %). Erwartungsgemäß war ebenfalls ein größerer Anteil der Frauen alleinerziehend (32 %, Männer: 3 %). Sie lebten außerdem in durchschnittlich größeren Bedarfsgemeinschaften. Frauen konnten innerhalb der Gruppe der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase eine höhere Ausbildung vorweisen. So besaßen nur 6 % aller Frauen keinen Schul-/Berufsabschluss, während dieser Anteil bei Männern mit 11 % deutlich höher war. Im Gegensatz hierzu waren die Selbsteinschätzungen zwischen beiden Geschlechtern in der Teilnehmendenbefragung vernachlässigbar. Diesem etwas unklaren Bild entsprechend sind die Unterschiede in den Profillagen zwischen Männern und Frauen ebenfalls vernachlässigbar.

Tabelle 4.10: Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Geschlecht

Variable	Differenzierung nach Geschlecht	
	Mittelwert (männlich)	Mittelwert (weiblich)
Geschlecht: weiblich	0,00	1,00
Fachabitur oder Ausbildung	0,59	0,66
Fachabitur und Ausbildung	0,05	0,04
Universitätsabschluss	0,02	0,03
Altersdurchschnitt	44,51	43,79
Helfer-/Anlerntätigkeiten	0,11	0,16
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,73	0,64
Komplexe Spezialistentätigkeiten	0,08	0,09
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,09	0,12
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,00	0,00
Kind unter 3 Jahren: nein	0,59	0,60
Kind unter 3 Jahren: ja	0,02	0,01
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,58	0,58
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,03	0,02
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,57	0,53
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,05	0,07
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,56	0,48
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,05	0,12
Anzahl der Personen in der BG: 1	0,64	0,35
Anzahl der Personen in der BG: 2	0,16	0,35
Anzahl der Personen in der BG: 3	0,09	0,18
Anzahl der Personen in der BG: 4	0,06	0,08
Anzahl der Personen in der BG: 5 oder mehr	0,04	0,04
Anzahl der Personen in der BG: keine Angabe	0,00	0,00
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:nein	0,97	0,68
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:ja	0,03	0,32
Profillage: Integriert	0,03	0,02
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,09	0,10
Profillage: Entwicklung	0,45	0,51
Profillage: Stabilisierung	0,24	0,20
Profillage: Unterstützung	0,17	0,14
Profillage: keine Angabe	0,02	0,03
Migration	0,08	0,10
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor ST	0,36	0,37
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor ST	9,03	9,16
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	10,78	11,26
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	49,18	49,92
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	54.609,53	53.165,26
Teilnehmendenbefragung		
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	1,23	1,18
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	1,58	1,59
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	1,30	1,23
Lesen/Schreiben in Muttersprache	2,11	1,87

Quelle: IEB, Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen. . Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.8.3

Gleiches gilt für die Erwerbsbiographie. Männer waren im Jahr vor dem relevanten Stichtag durchschnittlich 9,0 Monate arbeitslos, Frauen hingegen mit 9,2 Monaten minimal länger. Hinsichtlich der Beschäftigung im Jahr vor dem relevanten Stichtag lassen sich ebenfalls keine großen Unterschiede erkennen: Männer waren im Schnitt 0,36 und Frauen 0,37 Monate beschäftigt. Ein Sonderstatus sowie erleichterter Bezug⁸⁴ wurde Frauen häufiger gewährt, meist weil sie in ihren Beruf zurückkehren wollten. Analog hierzu sind die Unterschiede in der Selbsteinschätzung ebenfalls eher gering. Allerdings

⁸⁴ Dies ist über die Variable „Sonderstatus“ in den IEB abgedeckt. Diese markiert Personen die Sondergründe für den Leistungsbezug aufweisen. Darin sind unter anderem enthalten: Kindergeld-Arbeitslose, Berufsrückkehrer/innen (§ 20 SGB III), Personen nach § 428 SGB III.

schätzten Frauen in der Teilnehmendenbefragung ihre berufliche Qualifikation und Arbeitserfahrung etwas schlechter, die Unterstützung bei der Arbeitssuche hingegen etwas besser als Männer ein. Während Frauen zwar minimal engagierter bei der Arbeitssuche waren, hatten sie dennoch weniger Bewerbungsgespräche.

Untersucht man den Komplexitätsgrad der früheren Beschäftigung, ergibt sich bei Frauen ein polarisiertes Bild. So war bei ihnen der Anteil von einfachen Helfer- und Anlernertätigkeiten als auch von hoch komplexen Beschäftigungen höher, während die Männer höhere Anteile in den Bereichen der fachlich ausgerichteten Tätigkeiten stellten. Frauen waren des Weiteren weitaus häufiger im Dienstleistungssektor (72 %, Männer: 44 %) beschäftigt, ihr Anteil im sekundären Sektor ist mit 28 % entsprechend geringer als bei Männern (56 %).

Migrationshintergrund

Es fällt auf, dass Teilnehmende der Beschäftigungsphase mit Migrationshintergrund bezüglich einiger Merkmale näher am Arbeitsmarkt waren, insgesamt aber vor allem eine größere Heterogenität aufwiesen (Tabelle 4.11).⁸⁵ So gab es sowohl einen hohen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, die über einen Universitätsabschluss verfügten (15 %), was bei nur 3 % der Personen ohne Migrationshintergrund der Fall war. Gleichzeitig war jedoch auch der Anteil derer, die keine anerkannte Ausbildung hatten, bei den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Migrationshintergrund mit 26 % höher im Vergleich zu Teilnehmenden ohne Migrationshintergrund (15 %). In der Teilnehmendenbefragung gaben Personen mit Migrationshintergrund an, dass sie ihre Rechen- und Schreibfähigkeiten (in ihrer Muttersprache) gut einschätzten, während Personen ohne Migrationshintergrund ihre Fähigkeiten schlechter bewerteten. Außerdem war der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund vor allem im Profil „Markt, Aktivierung, Förderung“ höher als bei den Teilnehmenden ohne Migrationshintergrund (22 % vs. 11 %) und hatten weniger häufig gesundheitliche Einschränkungen (15 % vs. 26 %). Dementsprechend schätzten Teilnehmende mit Migrationshintergrund ihre beruflichen Qualifikationen und Arbeitserfahrungen besser ein als Teilnehmende ohne Migrationshintergrund. Betrachtet man den Familienstand, war ein höherer Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund verheiratet oder lebte in einer Partnerschaft (48 %) im Vergleich zu der Gruppe ohne Migrationshintergrund (29 %). Zudem hatte ein höherer Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund Kinder, weswegen auch die Bedarfsgemeinschaften größer waren als bei Teilnehmenden der Beschäftigungsphase ohne Migrationshintergrund.

Untersucht man den Komplexitätsgrad der früheren Beschäftigung, ergibt sich ein ähnliches Bild, das wie bei den Bildungsabschlüssen auf eine größere Heterogenität hinweist. So war bei Teilnehmenden mit Migrationshintergrund der Anteil von einfachen Helfer- und Anlernertätigkeiten als auch von hoch komplexen Beschäftigungen höher, während bei Teilnehmenden ohne Migrationshintergrund die Anteile in den Bereichen der fachlich ausgerichteten und komplexen Spezialistentätigkeiten die Mehrheit bildeten. Hinsichtlich der Erwerbsbiographie finden sich keine deutlichen Unterschiede.

Die regionale Arbeitslosenquote fällt für Teilnehmende der Beschäftigungsphase mit Migrationshintergrund etwas geringer aus als für die teilnehmenden Personen ohne Migrationshintergrund (10,8 % und 11,4 %). Auch Bevölkerungsdichte sowie das Bruttoinlandsprodukt sind bei teilnehmenden Personen mit Migrationshintergrund höher. Wiederum erklärt sich dies ausschließlich durch eine unterschiedliche Verteilung innerhalb der Jobcenter.

⁸⁵ Da sich in den IEB lediglich Informationen zur Staatsangehörigkeit finden, wird auf diejenigen Personen zurückgegriffen, die bei der Teilnehmendenbefragung hierzu Angaben gemacht hatten sowie zugestimmt hatten, dass ihre Angaben mit den IEB verknüpft werden. Daraus ergibt sich eine Gesamtmenge von 6.540 Teilnehmenden. Die Identifikation des Migrationsstatus erfolgt analog zu Kapitel 3.

Wie dieses stärker polarisierte Bild zustande kommt, kann nicht abschließend geklärt werden. Eine Erklärung für den zumindest hohen Anteil an recht arbeitsmarktnahen Personen mit Migrationshintergrund könnte sein, dass einige Jobcenter diese als Zielgruppe definiert hatten. Hierdurch könnten Personen, die eigentlich zu arbeitsmarktnah für das Programm waren, dennoch als potenzielle Teilnehmende ausgewählt worden sein.

Tabelle 4.11: Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Migrationshintergrund

Variable	Differenzierung nach Migrationshintergrund	
	Mittelwert (ja)	Mittelwert (nein)
Geschlecht: weiblich	0,57	0,52
Fachabitur oder Ausbildung	0,37	0,67
Fachabitur und Ausbildung	0,11	0,05
Universitätsabschluss	0,15	0,03
Altersdurchschnitt	44,77	45,19
Helfer-/Anlerntätigkeiten	0,17	0,11
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,55	0,66
Komplexe Spezialistentätigkeiten	0,06	0,10
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,22	0,13
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,01	0,00
Kind unter 3 Jahren: nein	0,62	0,59
Kind unter 3 Jahren: ja	0,01	0,01
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,60	0,58
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,03	0,02
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,52	0,56
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,11	0,04
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,46	0,52
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,17	0,08
Anzahl der Personen in der BG: 1	0,32	0,53
Anzahl der Personen in der BG: 2	0,27	0,25
Anzahl der Personen in der BG: 3	0,14	0,12
Anzahl der Personen in der BG: 4	0,17	0,06
Anzahl der Personen in der BG: 5 oder mehr	0,09	0,03
Anzahl der Personen in der BG: keine Angabe	0,01	0,00
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:nein	0,78	0,82
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:ja	0,22	0,18
Profillage: Integriert	0,02	0,02
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,22	0,11
Profillage: Entwicklung	0,41	0,48
Profillage: Stabilisierung	0,22	0,24
Profillage: Unterstützung	0,12	0,13
Profillage: keine Angabe	0,01	0,03
Migration	1,00	0,00
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor ST	0,43	0,53
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor ST	8,04	8,75
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	10,78	11,44
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	46,87	49,25
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	57.687,90	53.171,87
Teilnehmendenbefragung		
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	1,23	1,20
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	1,60	1,59
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	1,23	1,27
Lesen/Schreiben in Muttersprache	1,66	2,01

Quelle: IEB, Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.8.4

Zielgebiet

Im Zielgebiet 2 ⁸⁶ waren nur 39 % der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase weiblich, während dieser Anteil im Zielgebiet 1 ⁸⁷ mit 54 % deutlich höher ausfiel. Personen aus Zielgebiet 1 waren mit 44,4 Jahren durchschnittlich etwas älter als Personen aus dem Zielgebiet 2 mit 43,9 Jahren. Zudem hatten nur 3 % der Personen aus Zielgebiet 1 einen Migrationshintergrund, während dies auf 16 % im Zielgebiet 2 zutraf. Bezüglich der Ausbildung fällt auf, dass die Personen aus Zielgebiet 1 deutlich häufiger über eine abgeschlossene Ausbildung oder Abitur verfügten, was sich jedoch nicht immer in einer besseren Profillage (also einer besseren Einschätzung der Integrationschancen durch die Vermittler) niederschlug. Auch in der Teilnehmendenbefragung liegen die Werte von Teilnehmenden aus Zielgebiet 1 bezüglich Motivation (Verantwortungsübernahme, Spaß an Neuem) etwas über den Angaben von Teilnehmenden aus Zielgebiet 2 (niedrige Werte bedeuten eine bessere Einschätzung, da die Skala von 1 (stimme voll zu) bis 4 (stimme überhaupt nicht zu) reicht).

Erwartungsgemäß war die Arbeitslosenquote im Zielgebiet 1 mit 12,2 % höher als in Zielgebiet 2 mit 9,8 %. Dafür war die Beschäftigungsquote im Zielgebiet 1 mit 52,0 % etwas höher als im Zielgebiet 2 (47,0 %). Auch das Bruttoinlandsprodukt unterschied sich insofern, als dass dieses im Zielgebiet 1 geringer ausfiel.

Teilnehmende der Beschäftigungsphase im Zielgebiet 2 waren im Jahr vor dem relevanten Stichtag häufiger in Beschäftigung und in Arbeitsmarktprogrammen. Tendenziell wurden die Unterschiede in den Erwerbsbiografien zwischen Zielgebiet 1 und 2 jedoch in der jüngeren Vergangenheit geringer.

⁸⁶ Zum Zielgebiet 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) gehören die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ohne den Regierungsbezirk Lüneburg.

⁸⁷ Das Zielgebiet 1 (Konvergenz) umfasst die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie den Regierungsbezirk Lüneburg im Bundesland Niedersachsen.

Tabelle 4.12: Beschreibung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nach Zielgebiet

Variable	Differenzierung nach Zielgebiet	
	Mittelwert (Zielgebiet 1)	Mittelwert (Zielgebiet 2)
Geschlecht: weiblich	0,54	0,39
Fachabitur oder Ausbildung	0,76	0,47
Fachabitur und Ausbildung	0,04	0,05
Universitätsabschluss	0,03	0,03
Altersdurchschnitt	44,44	43,88
Helfer-/Anlerntätigkeiten	0,10	0,16
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,69	0,67
Komplexe Spezialistentätigkeiten	0,09	0,07
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,11	0,09
Komplexität: keine Angabe/kein BeH Spell	0,00	0,00
Kind unter 3 Jahren: nein	0,61	0,58
Kind unter 3 Jahren: ja	0,01	0,02
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: nein	0,60	0,57
Kind zwischen 3 und 6 Jahren: ja	0,03	0,02
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: nein	0,56	0,54
Kind zwischen 6 und 10 Jahren: ja	0,06	0,05
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: nein	0,53	0,51
Kind zwischen 10 und 15 Jahren: ja	0,09	0,08
Anzahl der Personen in der BG: 1	0,46	0,56
Anzahl der Personen in der BG: 2	0,28	0,21
Anzahl der Personen in der BG: 3	0,15	0,11
Anzahl der Personen in der BG: 4	0,08	0,07
Anzahl der Personen in der BG: 5 oder mehr	0,04	0,05
Anzahl der Personen in der BG: keine Angabe	0,00	0,00
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:nein	0,83	0,84
Alleinerziehend aus Mehrbedarf:ja	0,17	0,16
Profillage: Integriert	0,02	0,03
Profillage: Markt, Aktivierung, Förderung	0,08	0,13
Profillage: Entwicklung	0,51	0,44
Profillage: Stabilisierung	0,22	0,22
Profillage: Unterstützung	0,14	0,17
Profillage: keine Angabe	0,03	0,02
Migration	0,03	0,16
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor ST	0,30	0,43
Anzahl Monate Arbeitslos: 1 Jahr vor ST	9,43	8,72
Regionale Arbeitslosenquote (Jobcenterebene)	12,15	9,79
Regionale Beschäftigungsquote (Jobcenterebene)	51,98	46,94
BIP pro Erwerbstätigem (Jobcenterebene)	49.210,09	59.163,92
Teilnehmendenbefragung		
Pers. Eigenschaft: Verantwortung	1,22	1,19
Pers. Eigenschaft: Ziele verwirklichen	1,57	1,61
Pers. Eigenschaft: Spaß an Neuem	1,28	1,25
Lesen/Schreiben in Muttersprache	1,95	2,02

Quelle: IEB, Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen. Eine ausführliche Tabelle mit allen (auch hier nicht näher beschriebenen Merkmalen) findet sich im Anhang, Tabelle A.8.5

4.3.3 Multivariate Befunde zur Selektion in die Beschäftigungsphase

Bisher wurde in diesem Abschnitt bereits ein detailliertes Bild von Personen, die in die Beschäftigungsphase übergehen im Vergleich zu Personen gezeichnet, die aktiviert und in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden. Dabei wurden anhand der soziodemografischen und erwerbsbiografischen Merkmale erste Schlüsse gezogen, welche Personen für den Übergang in die Beschäftigungsphase ausgewählt wurden.

Tabelle 4.13: Teilnahmewahrscheinlichkeit der Beschäftigungsphase (Teilnehmende der Beschäftigungsphase vs. arbeitssuchende Teilnehmende der Aktivierungsphase)

Teilnahmewahrscheinlichkeit	Spezifikation			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Weiblich	-0,0013 (0,0039)	0,0026 (0,0162)	0,0603*** (0,0057)	0,0209 (0,0190)
Männlich		(Referenz)		
kein Schul-/Berufsabschluss		(Referenz)		
Hauptschulabschluss/mittlere Reife, kein Berufsabschluss	-0,0036 (0,0062)	-0,0160 (0,0291)	-0,0087 (0,0098)	-0,0637 (0,0400)
Fachabitur oder Ausbildung	0,0217*** (0,0059)	0,0157 (0,0285)	-0,0021 (0,0094)	-0,0712+ (0,0391)
Fachabitur und Ausbildung	0,0565*** (0,0100)	0,0708+ (0,0409)	0,0130 (0,0140)	-0,0365 (0,0503)
Fachhochschulabschluss	0,0807*** (0,0136)	0,0235 (0,0554)	0,0088 (0,0186)	-0,0297 (0,0657)
Universitätsabschluss	0,0847*** (0,0122)	0,0989* (0,0470)	0,0286+ (0,0170)	-0,0946+ (0,0557)
Altersgruppe unter 25 Jahren	-0,1617*** (0,0228)	-0,2796** (0,0932)	-0,1347*** (0,0296)	-0,1236 (0,1024)
Altersgruppe 35 bis 39 Jahre		(Referenz)		
Helfer-/Anlerntätigkeiten		(Referenz)		
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,0016 (0,0048)	-0,0005 (0,0210)	-0,0253** (0,0079)	-0,0102 (0,0264)
Komplexe Spezialistentätigkeiten	0,0247*** (0,0073)	0,0141 (0,0294)	-0,0227* (0,0109)	-0,0074 (0,0345)
Hoch komplexe Tätigkeiten	0,0230** (0,0073)	0,0237 (0,0289)	-0,0193+ (0,0112)	-0,0024 (0,0345)
Maßnahme erfolgreich abgeschlossen		(Referenz)		
Abbruch der Maßnahme durch Fehlverhalten	-0,0268** (0,0101)	-0,0789+ (0,0428)	-0,0100 (0,0145)	0,0712 (0,0517)
Maßnahme aus sonstigen Gründen nicht erfolgreich abgeschlossen	0,0093 (0,0084)	-0,0998* (0,0393)	0,0055 (0,0119)	-0,0527 (0,0440)
Abbruch der Maßnahme durch Fehlverhalten etc.		(Referenz)		
Maßnahme nicht erfolgreich abgeschlossen	-0,0022 (0,0083)	-0,0200 (0,0343)	0,0062 (0,0111)	-0,0282 (0,0356)
Anzahl Monate Beschäftigt: 1 Jahr vor Stichtag	0,0052*** (0,0014)	0,0064 (0,0054)	0,0011 (0,0017)	0,0015 (0,0052)
Anzahl Beobachtungen	57.498	4.262	22.475	2.032
Chi ²	11.980,29	1.185,82	13.301,52	1.272,25
Pseudo R ²	0,1932	0,2217	0,4367	0,4916

Anmerkung: Dargestellt sind marginale Effekte, berechnet am Mittelwert. Standardfehler in Klammern. + p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Quelle: IEB, Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Im Folgenden wird nun mit Hilfe eines Probit-Modells überprüft, ob sich die Ergebnisse bestätigen, indem der marginale Effekt einer Variable auf die Wahrscheinlichkeit, in die Beschäftigungsphase überzugehen, identifiziert wird, wenn alle anderen Faktoren konstant gehalten werden. Dieses Probit-Modell wird für drei Gruppen durchgeführt, wobei jeweils einmal die sich aus der Teilnehmendenbefragung ergebenden Variablen mit einbezogen werden. Im ersten Probit-Modell werden die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit den Aktivierten und Arbeitssuchenden verglichen, während im zweiten Probit-Modell ein Vergleich zwischen Aktivierten und Integrierten sowie Teilnehmenden der Beschäftigungsphase dargestellt wird. Im dritten und vierten Modell wird analog zum ersten und zweiten Modell vorgegangen, wobei zusätzlich die Variablen aus der Teilnehmendenbefragung hinzugezo-

gen werden. Hierdurch werden weitere Faktoren konstant gehalten, es sollte allerdings bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass der Verlust von statistischer Signifikanz auch auf eine erhebliche Reduktion der Fallzahlen zurück zu führen sein kann. Für die quantitative Wirkungsanalyse wird das Probit-Modell in vergleichbarer Weise als erste Stufe, also zur Schätzung der Propensity Scores verwendet.

Insgesamt werden die in diesem Abschnitt festgehaltenen Ergebnisse durch die Durchführung der Selektivitätsanalyse bestätigt. Allerdings lässt sich für manche Variablen kein signifikanter Effekt mehr feststellen (zum Beispiel Geschlecht, bei dem Vergleich der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit den Aktivierten und Arbeitssuchenden). Dies kann daran liegen, dass die Unterschiede ohnehin nicht allzu groß waren, oder aber daran, dass die Variable ihren Einfluss verliert, sofern andere Variablen konstant gehalten werden.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse sehr deutlich die mittlere Position, die die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe zwischen den beiden anderen Gruppen einnehmen. Vergleicht man die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit den Aktivierten und Arbeitssuchenden (Spezifikation 1 und 2), stellt man fest dass ein höheres Ausbildungsniveau einen signifikant positiven Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit hatte (auch wenn in Spezifikation 2 nicht für alle Ausbildungsniveaus gängige Signifikanzniveaus erreicht werden), während die Ausbildung keinen signifikanten Einfluss hatte, wenn die Teilnehmenden der Bürgerarbeit mit den Aktivierten und Integrierten verglichen wurden (Spezifikation 3 und 4). Das gleiche Muster ist hinsichtlich der Erwerbsbiographie, welche durch die Anzahl an Monaten in Beschäftigung im Jahr vor dem Stichtag dargestellt wird, oder für das Verhalten in früheren Maßnahmen zu erkennen. Die mittlere Position wird noch deutlicher, wenn man die Art der früheren Beschäftigung analysiert. Hoch komplexe oder Spezialistentätigkeiten ausgeführt zu haben, erhöhte (zumindest in Spezifikation 1) deutlich die Wahrscheinlichkeit, in die Beschäftigungsphase überzugehen, während sie einen deutlich negativen Einfluss hatte, wenn die Aktivierten und Integrierten als Kontrollgruppe genutzt werden (zumindest in Spezifikation 3). Die Variablen aus der Teilnehmendenbefragung sind selten signifikant, was aber neben der geringen Fallzahl auch an einem nicht unerheblichen Ausmaß an Multikollinearität liegen kann.⁸⁸

4.4 Wirkung der Beschäftigungsphase

4.4.1 Daten und Methodische Vorgehensweise

Daten

Die methodische Vorgehensweise bei der Analyse der Effekte einer Teilnahme an der Beschäftigungsphase ähnelt in den Grundzügen derjenigen der Aktivierungsphase. Wie bereits für die Aktivierungsphase wird auch für die Beschäftigungsphase ein Matchingverfahren verwendet. Allerdings sind nun andere potenzielle Verzerrungen zu bedenken. Für das Matchingverfahren werden zunächst die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase als Programmgruppe definiert. Potenzielle Kontrollpersonen sind Teilnehmende der Aktivierungsphase, die nicht in die Beschäftigungsphase übergegangen sind, aber auch nicht vor dem Ende der Aktivierungsphase beziehungsweise ihres hypothetischen Eintrittsdatums (siehe weiter unten) in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden. Aus diesem Kreis an Kontrollpersonen wird wiederum mit Hilfe der im Abschnitt 3.3.3 beschriebenen Matching- beziehungsweise Gewichtungungsverfahren eine Gruppe statistischer Zwillinge gewonnen.

Da die Teilnehmenden erst sukzessive nach der Mindestdauer der Aktivierungsphase einen Bürgerarbeitsplatz bekamen, spielten die Dauer der Aktivierungsphase und saisonale Unterschiede eine große Rolle. Damit die Teilnehmenden und (potenziellen) Kontrollpersonen die gleiche Arbeitslosendauer seit

⁸⁸ Multikollinearität liegt dann vor, wenn mehrere Variablen innerhalb eines Modells einen starken statistischen Zusammenhang aufweisen. Unter diesen Umständen wird es schwieriger, signifikante Ergebnisse zu erzielen.

Beginn der Aktivierungsphase aufweisen, wurde der Beginn der Nichtteilnahme an der Beschäftigungsphase auf sechs Monate nach der Aktivierungsphase plus einer Zufallsvariablen, deren Verteilung die Übergangszeit der Teilnehmenden in die Beschäftigungsphase widerspiegelte, gelegt.

Validität und Überprüfung der Annahmen im gegebenen institutionellen Kontext

Anders als bei der Aktivierungsphase besteht weder das Problem der Antizipationseffekte – da es kein unmittelbar anschließendes Programm gibt – noch das Problem der regionalen Selektion – da eine Kontrollgruppe aus dem gleichen Jobcenter genutzt wird.⁸⁹ In eher noch verschärfter Form sind hingegen endogene Selektion (also eine systematische Selektion hinsichtlich relevanter, unbeobachtbarer Kriterien) sowie eine Verletzung der Annahme stabiler Einheitseffekte (SUTVA, also ein Effekt des Programms auf Nichtteilnehmende, zum Beispiel durch Substitutionseffekte) zu bedenken.

Die bedingte Unabhängigkeitsannahme (CIA) könnte aus drei Gründen verletzt sein. Zunächst ist es möglich, dass die Jobcenter bei der Auswahl der Personen, die für einen Bürgerarbeitsplatz vorgeschlagen wurden, unbeobachtbare Kriterien anlegten wie zum Beispiel persönliche Zuverlässigkeit. Außerdem war die Teilnahme an der Beschäftigungsphase zumeist freiwillig, weswegen die Möglichkeit endogener Selbstselektion gegeben ist. Allerdings ist in beiden Fällen nicht klar, in welche Richtung eine mögliche Verzerrung geht. Auf der einen Seite ist es möglich, dass Jobcenter motivierte Arbeitslose auswählten, und dass motivierte Arbeitslose sich auch eher zu einer Teilnahme entschieden, was so von den Jobcentern erwartet wurde, und eine Positivselektion implizieren würde. Auf der anderen Seite ist es auch denkbar, dass Jobcenter die Beschäftigungsphase als Ersatzarbeitsmarkt für eher arbeitsmarktferne Personen nutzten, und dass sich diese im Wissen um fehlende Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt auch eher zu einer Teilnahme entschieden, was eine negative Selektion impliziert. Der dritte Aspekt liegt in der Auswahl der Teilnehmenden durch die Beschäftigungsträger/Arbeitgeber. In der Mehrheit der Fälle war die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze ein kompetitiver Prozess, das heißt die Beschäftigungsträger/Arbeitgeber konnten aus mehreren Arbeitslosen auswählen. Dies impliziert eine Positivselektion, da die Träger wahrscheinlich eher arbeitsmarktnahe Personen beziehungsweise motivierte Personen für ihre Bürgerarbeitsplätze auswählten. Diese Vermutung wird durch die Befunde aus den Fallstudien bestärkt. Die Selektion ist in diesem Fall mit großer Wahrscheinlichkeit, zumindest wenn die Analyse auf Prozessdaten der BA beschränkt wird, endogen, da die Träger in den Prozessdaten der BA nicht beobachtbare Faktoren, wie Motivation, soziale Kompetenzen oder persönliche Zuverlässigkeit, als Grundlage für ihre Entscheidung nutzen würden. Eine Schätzung basierend auf den Prozessdaten der BA würde somit wahrscheinlich zu einem nach oben verzerrten Ergebnis führen.

In der vorliegenden Evaluation werden diese Probleme durch die Kombination der administrativen Daten mit den Informationen aus der Teilnehmendenbefragung gelöst. Diese enthält Informationen über üblicherweise unbeobachtbare Variablen, wie Teamfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Lese- und Rechtschreibfähigkeiten. Um auf endogene Selektion zu testen, wird das Matchingverfahren daher zunächst ohne, anschließend noch einmal mit diesen zusätzlichen Variablen durchgeführt. Sollten sich die Ergebnisse grundsätzlich ändern, wäre dies ein Hinweis auf endogene Selektion.⁹⁰ Der Vorteil an diesem Verfahren liegt darin, dass im Falle endogener Selektion bereits ein alternatives Schätzergebnis vorliegt.⁹¹

⁸⁹ Bei der Aktivierungsphase wurde das Problem dadurch gelöst, dass sich die Stichprobe von Kontrollpersonen auf teilnehmende Jobcenter beschränkt hat.

⁹⁰ Ein ähnlicher Ansatz findet sich bei Caliendo et al. 2014 im Kontext der Evaluation der Ich-AG.

⁹¹ Es muss allerdings beachtet werden, dass die zusätzlichen Variablen nicht für alle Teilnehmenden zur Verfügung stehen. Eine Veränderung der Ergebnisse könnte daher auch dadurch zustande kommen, dass sich der Effekt in der Untergruppe derer, für die die Information vorliegt, von dem im Gesamtsample unterscheidet. Um dies zu überprüfen, wird die Analyse zunächst für die Gesamtstichprobe, und dann für die Untergruppe

Die SUTVA könnte ebenfalls verletzt sein. Welche Richtung die Verzerrung hat, hängt wesentlich davon ab, ob die in der Beschäftigungsphase geschaffenen Bürgerarbeitsplätze tatsächlich zusätzlich waren. Dies ist auch dann nicht unbedingt der Fall, wenn die formalen Kriterien hierfür erfüllt waren. Es ist durchaus möglich, dass eine zum Zeitpunkt der Einführung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ als zusätzlich geltende Tätigkeit auch ohne die Einführung des Modellprojekts auf dem regulären Arbeitsmarkt entstanden wäre. Waren die geschaffenen Bürgerarbeitsplätze tatsächlich zusätzlich, könnte dies zu positiven indirekten Effekten auf Nicht-Teilnehmende führen, da sie nicht mehr mit den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase um reguläre Arbeitsplätze konkurrieren müssten. Waren die Bürgerarbeitsplätze hingegen de facto nicht zusätzlich, könnten reguläre Arbeitsplätze verdrängt worden sein, und die Beschäftigungsphase hätte einen negativen Effekt auf Nicht-Teilnehmende. Da bei der Schätzung von Verdrängungseffekten hinsichtlich der Aktivierungsphase ein ausreichend langer Zeitraum betrachtet wurde, wurden potentielle Verdrängungseffekte der Beschäftigungsphase direkt mit abgebildet. Wie in Kapitel 3 dargestellt, waren diese nicht feststellbar beziehungsweise vernachlässigbar klein. Bei den Robustheitsanalysen wird analog zu der Aktivierungsphase vorgegangen.

4.4.2 Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen und Teilnahmevariablen

Im Folgenden werden die Erwerbszustände der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase dargestellt. Hier werden die Teilnehmenden einerseits mit aktivierten, aber weiterhin arbeitssuchenden sowie andererseits mit vorzeitig integrierten Personen verglichen.⁹² Die Ergebnisvariablen werden dabei in Monaten ab dem (hypothetischen) Beginn der Beschäftigungsphase gemessen.⁹³ Die Ergebnisvariablen können theoretisch über einen Zeitraum von bis zu 1.080 Tagen nach dem (hypothetischen) Beginn der Beschäftigungsphase berechnet werden, maximal bis zum 31. Dezember 2013, unter Verwendung der erweiterten Verbleibsnachweise bis zum 31. August 2014. Zu diesen Zeitpunkten befand sich jedoch ein großer Teil der Teilnehmenden noch in der Beschäftigungsphase.

Darstellung der Ergebnisvariablen

In Abbildung 4.2 sind die deskriptiven Verläufe der Standard-Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt und Verbleib im Leistungsbezug dargestellt.

Der „erste Arbeitsmarkt“ ist definiert als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne gleichzeitige Teilnahme an einer Arbeitsmarktmaßnahme, die nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert.⁹⁴ Folglich wird die Teilnahme an der Beschäftigungsphase nicht als Integration in den ersten Arbeitsmarkt gezählt, da Bürgerarbeitsplätze auf dem zweiten Arbeitsmarkt existierten. Auf der anderen Seite wird

durchgeführt, ohne dass die neuen Kovariate eingeschlossen werden. Sollten sich die Ergebnisse (nicht) ändern, liegt (kein) Stichprobenselektionseffekt vor. Sollte ein Stichprobenselektionseffekt vorliegen, muss der Vergleich der Schätzungen mit und ohne zusätzliche Kovariate auch bei der Schätzung ohne die Kovariate auf die Untergruppe der Befragten beschränkt werden.

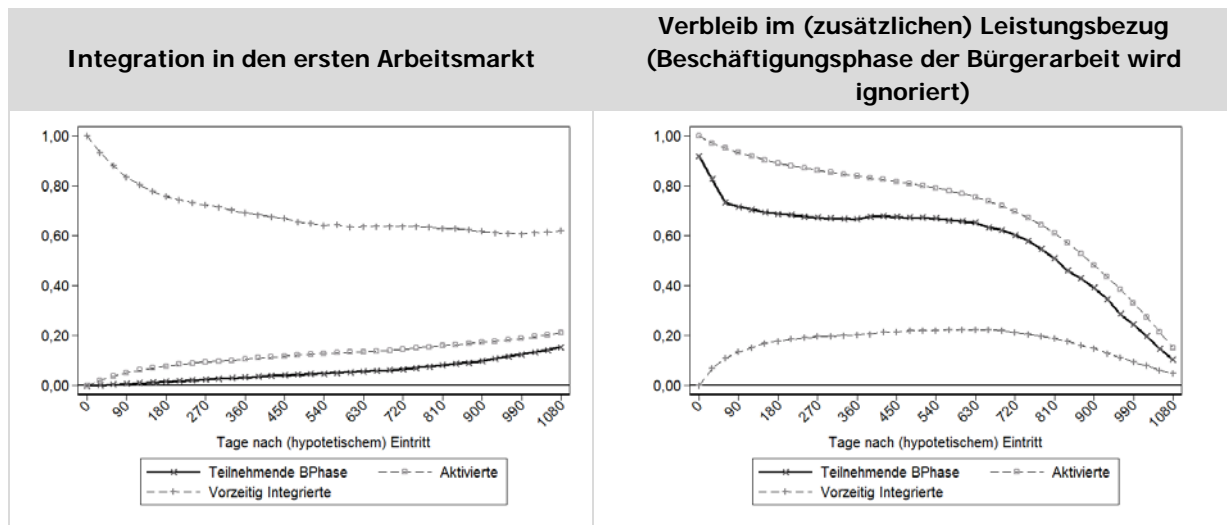
⁹² Vorzeitig bedeutet hierbei, dass diese Personen vor ihrem hypothetisch zugewiesenen Zeitpunkt des Beginns der Beschäftigungsphase einen Job gefunden haben. Das heißt sie wurden entweder während der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase oder in dem Zeitraum zwischen der Aktivierungsphase und Beginn der Beschäftigungsphase in den ersten Arbeitsmarkt integriert.

⁹³ Alternativ können die Ergebnisvariablen relativ zum Zeitpunkt des offiziellen Beginns des Programms (15. Juli 2010) oder zum Zeitpunkt des Beginns der Aktivierungsphase aufbereitet werden. Beides würde aber bedeuten, dass die Effekte von Aktivierungs- und Beschäftigungsphase sich überlappen würden in der Interpretation der Ergebnisse.

⁹⁴ Dies betrifft aber nur Maßnahmen wie das Einstiegsgeld oder Eingliederungszuschüsse. Eine Unterscheidung zwischen geförderter und ungeförderter Integration ist hier nicht entscheidend, da diese Maßnahmen im Gegensatz zur Aktivierungsphase kaum genutzt wurden und es daher erwartungsgemäß keinen Unterschied machen würde, diese herauszurechnen.

Einkommen aus der Bürgerarbeit nicht als Leistungsbezug gewertet. Daher stellt die rechte Seite für Teilnehmende den Erhalt von zusätzlichem Leistungsbezug während der Beschäftigungsphase dar.

Abbildung 4.2: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Bezüglich der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeigt sich, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase die geringsten Integrationswahrscheinlichkeiten aufweisen. Vergleicht man zunächst die Aktivierten, weiterhin arbeitssuchenden Personen, so sieht man, dass diese zwar geringe, aber stets über den der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase liegende Integrationswahrscheinlichkeiten aufweisen. Teilnehmende der Beschäftigungsphase finden insbesondere zu Beginn der Beschäftigungsphase nicht den Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Im Zeitablauf, insbesondere zu Ende des Beobachtungszeitraums scheinen sie etwas aufzuholen. Die vor ihrem hypothetischen Eintrittsdatum integrierten Personen weisen einen fallenden Verlauf über die Zeit auf. Das bedeutet, dass von ihnen sehr viele nicht nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden. Ab etwa anderthalb Jahren liegen die Netto-Integrationsraten bei etwa 70 %. Dies sind jedoch immer noch deutlich höhere Werte als bei den beiden anderen Gruppen, was jedoch nicht verwundert, da diese Gruppe ja per definitionem mit einer Integrationsquote von 100 % startet. Diese Ergebnisse zeigen, wie wichtig es ist die beiden Kontrollgruppen zu trennen.

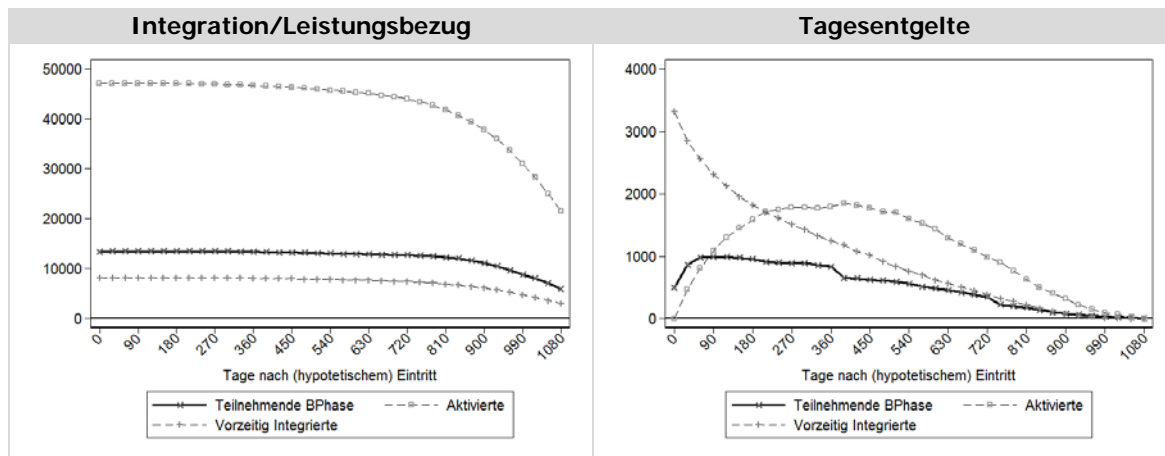
Bezüglich der Ergebnisvariablen Verbleib im SGB II-Leistungsbezug zeigen sich leicht andere Ergebnisse. Am häufigsten im Leistungsbezug verbleibt die Kontrollgruppe der aktivierten, weiterhin arbeitssuchenden Personen. Die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase liegen darunter, jedoch verlassen viele von ihnen innerhalb der ersten Monate den SGB II-Leistungsbezug (rund 30 % innerhalb von 90 Tagen nach Beginn der Beschäftigungsphase). Da die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase aber Gehalt für ihre Tätigkeit bezogen, ist dieser Befund in gewissem Sinne tautologisch. Spiegelbildlich zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeigt sich bei den vorzeitig Integrierten, dass diese zu einem erheblichen Teil (25 % nach anderthalb Jahren) wieder in den SGB II-Leistungsbezug zurückkehrten.

Für weitere potenzielle Ergebnisvariablen wie zum Beispiel Tagesentgelte zeigen sich keine weiteren, bemerkenswerten Erkenntnisse.

Abbildung 4.3 zeigt die verwendbaren Beobachtungen zur Messung der Ergebnisvariablen. Im linken Teil der Abbildung sind die Beobachtungen für die Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt beziehungsweise Verbleib im Leistungsbezug dargestellt. Es zeigt sich deutlich, dass gegen Ende des Beobachtungszeitraums die verwendbaren Fallzahlen deutlich nach unten gehen. Deshalb sind in diesem Bereich Interpretationen mit Vorsicht zu tätigen. Dies liegt daran, dass die Ergebnisva-

riablen nur bis zum 31. Dezember 2013 beobachtet werden können.⁹⁵ Personen, die früh in die Aktivierungsphase und danach früh in die Beschäftigungsphase eingingen, beispielsweise zum 15. Juli 2010 und gleich nach Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase zum 15. Januar 2011, können über den gesamten Zeitraum der Beschäftigungsphase beobachtet werden.⁹⁶ Sobald jedoch ein verzögerter Eintritt in einer der Phasen existiert, was bei vielen Teilnehmenden gegeben ist, kann nicht mehr der gesamte Zeitraum der Beschäftigungsphase beobachtet werden, was bedeutet, dass sich viele Personen zum Ende des Beobachtungszeitraums noch mitten in der Beschäftigungsphase befanden. Eine Analyse, was nach dem Ende der Beschäftigungsphase passierte, ist daher nur in seltenen Fällen möglich (siehe unten).

Abbildung 4.3: Anzahl der Beobachtungen



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im rechten Teil der Abbildung sind die Fallzahlen für Tagesentgelte dargestellt. Diese reichen nicht aus um weitere Analysen durchzuführen.

Darstellung der Teilnahme-Information

Wichtig für die Analyse ist, dass die Bürgerarbeitsplätze zwar für drei Jahre gefördert wurden, die Besetzung dieser Plätze durch ein und dieselbe Person aber nicht für drei Jahre erfolgen musste, was dementsprechend auch nicht der Fall ist. Wie im Abschnitt 4.1 dargestellt, sind bei der Evaluation von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen häufig (negative) Lock-In-Effekte während der Maßnahme zu verzeichnen. Diese sind bei der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit, anders als beispielsweise bei Lohnkostenzuschüssen, eigentlich unerwünscht. Das heißt die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase sollten – gemäß der Zielsetzung des Modellprojekts – auch währenddessen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dies geschieht unter anderem durch das beschäftigungsbegleitende Coaching. Auf der anderen Seite sollte die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ jedoch auch die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden erhöhen, damit diese im Anschluss eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit haben.

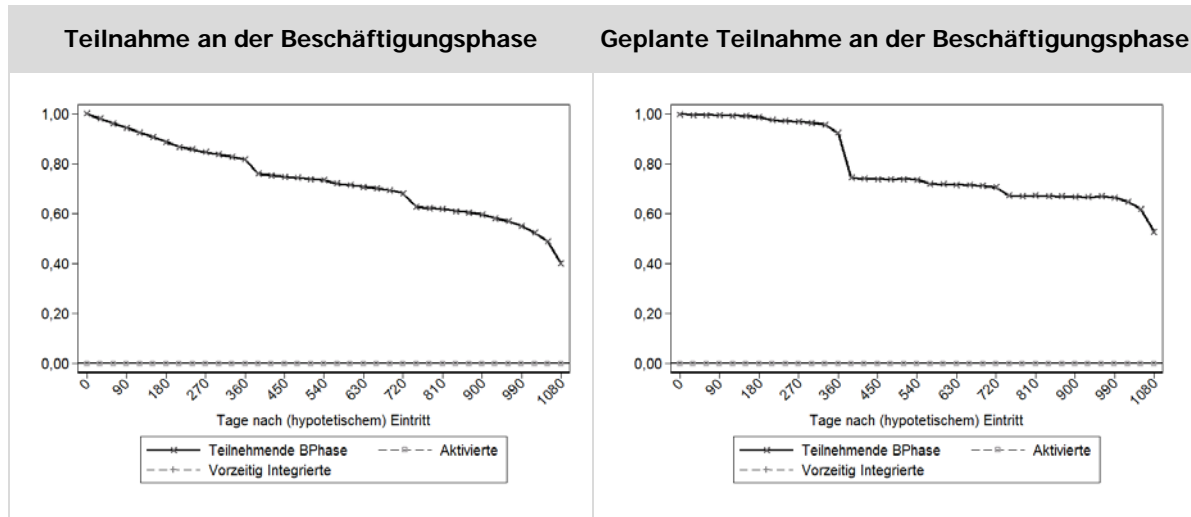
Im linken Teil von Abbildung 4.4 ist die Teilnahme an der Beschäftigungsphase im Zeitverlauf nach Teilnahmebeginn abgetragen. Wie man deutlich sieht, ist zum Ende des Beobachtungszeitraums immer noch die Hälfte der Teilnehmenden in der Beschäftigungsphase. Auf der anderen Seite nimmt der

⁹⁵ Die erweiterten Verbleibsnachweise lassen sich nicht für alle Ergebnisvariablen nutzen, da dort beispielsweise nicht zwischen unterschiedlichen Maßnahmen unterschieden werden kann und sie keine Tagesentgelte enthalten.

⁹⁶ Waren solche Früheinsteiger jedoch für die vollen drei Jahre in der Beschäftigungsphase, so können selbst diese Personen nur bis zum Abschluss dieser beobachtet werden.

Anteil fast kontinuierlich ab, mit einem kleinen Knick von etwa 10 Prozentpunkten nach einem und nach zwei Jahren nach Beginn der Beschäftigungsphase. Diese Personen hatten wohl nur einen Jahres- oder einen Zweijahresvertrag. Dagegen zeigt sich jedoch ein kontinuierliches Verlassen der Beschäftigungsphase auch unterjährig.

Abbildung 4.4: Deskriptiver Verlauf der Teilnahme an der Beschäftigungsphase



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Nun ist das Problem, dass es für die Unterscheidung der Effekte während und nach einer Maßnahme nicht möglich ist auf das Ende der Maßnahme zu bedingen, da dies endogen ist. Man würde sonst Gefahr laufen insbesondere Personen zu betrachten, die die Maßnahme abgebrochen hatten oder die entlassen wurden.

Zusätzlich zur tatsächlichen Teilnahme an der Beschäftigungsphase kann in den Daten auch die geplante Dauer der Beschäftigungsphase interpretiert werden. Diese ist jedoch keine verpflichtende Eingabe in die BA-Datenbanken und wurde gegebenenfalls auch nachträglich nicht gepflegt. Trotzdem erlaubt sie es, diejenigen Personen zu identifizieren, die beispielsweise nur ein Jahr in der Beschäftigungsphase bleiben sollten, unabhängig davon ob diese Personen die Beschäftigungsphase vorzeitig abgebrochen, diese fortgesetzt oder zum geplanten Ende beendet hatten.

Die geplante Teilnahme an der Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ ist daher in der rechten Hälfte von Abbildung 4.4 dargestellt. Man sieht im Vergleich zur tatsächlichen Teilnahme den deutlichen Knick nach einem Jahr und sehr viel weniger geplante Maßnahmenenden zu unterjährigen (und unter-halb-jährigen) Zeitpunkten.

Diese hier gezeigten Unterschiede sind jedoch noch nicht als „Effekte“ der Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zu werten, da sie Unterschiede in den Eigenschaften von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden nicht berücksichtigen.

4.4.3 Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt

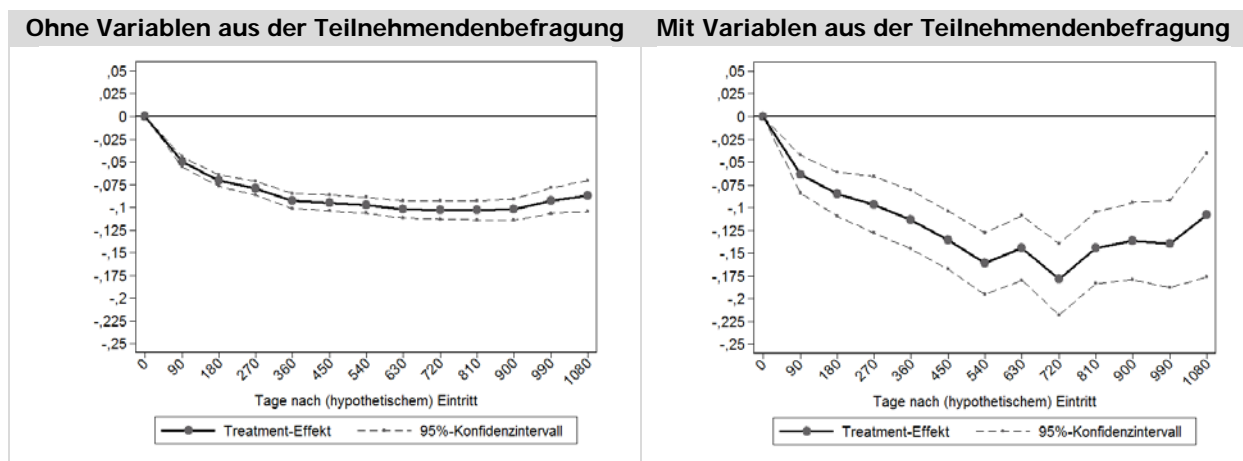
Zentrale Ergebnisse

Um Aussagen über Effekte treffen zu können, werden mikroökonomische Wirkungsanalysen gemäß der Darstellung im Abschnitt 4.4.1 durchgeführt. Anstelle der Ergebnisvariable SGB II-Leistungsbezug wird die kombinierte Variable aus Integration und SGB II-Leistungsbezug dargestellt. Wie im Abschnitt 4.4.2 bereits erläutert, ist es in gewissem Sinne tautologisch, den „Effekt“ der Beschäftigungsphase auf den SGB II-Leistungsbezug zu schätzen, da es aufgrund der institutionellen Ausgestaltung des Programms (die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase beziehen Geld für ihre Tätigkeit) per definitionem zu einer Reduktion des SGB II-Leistungsbezugs kommen muss, was dann aber nicht als

positiver Programmeffekt im eigentlichen Sinne des Wortes interpretiert werden darf. Aufgrund der geringen Fallzahlen wird auf die Darstellung von Ergebnissen für Tagesentgelte in Integration verzichtet. Außerdem werden nur Ergebnisse für die aktivierten aber immer noch arbeitssuchenden Personen dargestellt, da nur diese potenziell Teilnehmende der Beschäftigungsphase hätten werden können.

Abbildung 4.5 stellt die Programmeffekte für verschiedene Zeitpunkte nach dem (hypothetischen Beginn) der Beschäftigungsphase dar. Wie im Abschnitt 4.4.1 beschrieben, ist es fraglich, ob die Prozessdaten der BA ausreichen, um alle relevanten Differenzen zwischen Teilnehmenden- und Kontrollgruppe auszugleichen. Es werden daher zunächst die Ergebnisse ohne (links) als auch mit den zusätzlichen Variablen aus der Teilnehmendenbefragung (rechts) dargestellt.

Abbildung 4.5: Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt



Quelle: IEB, Teilnehmendenbefragung (1. Welle); eigene Berechnungen.

Wie aufgrund der deskriptiven Verläufe der Ergebnisvariablen zu erwarten war, wird ein deutlich negativer Beschäftigungseffekt erkennbar (Abbildung 4.5, links). Dieser liegt sogar deutlich oberhalb der deskriptiven Differenz, das heißt der absolute Effekt ist größer als die deskriptiven Statistiken vermuten ließen. Dies bestätigt die Annahme, dass es eine Positivselektion in die Beschäftigungsphase gab, was daran deutlich wird, dass die Differenz zwischen Teilnehmenden- und Kontrollgruppe größer wird, wenn beobachtbare Charakteristika ausgeglichen werden. Der Effekt ist nicht nur statistisch belastbar, sondern auch sehr stark. Da die Integrationsquoten der Teilnehmenden auch zwei Jahre nach Beginn der Beschäftigungsphase noch unter 10 % liegen, impliziert ein negativer Programmeffekt von 10 Prozentpunkten, dass die Integration in den ersten Arbeitsmarkt in der Teilnehmendengruppe ohne die Teilnahme an der Beschäftigungsphase innerhalb der ersten zwei Jahre mehr als doppelt so hoch gewesen wäre. Zum Ende des Beobachtungszeitraumes hin wird der negative Effekt minimal schwächer. Wie im Abschnitt 5.4 dargestellt wird, ergibt sich aus der Teilnehmendenbefragung, dass es während der Beschäftigungsphase zu einer erheblichen Reduktion der Suchintensität und Konzessionsbereitschaft gekommen war. Dies bestätigt die Vermutung, dass Lock-In-Effekte einen zentralen Kausalmechanismus für die Erklärung dieser Ergebnisse darstellen.

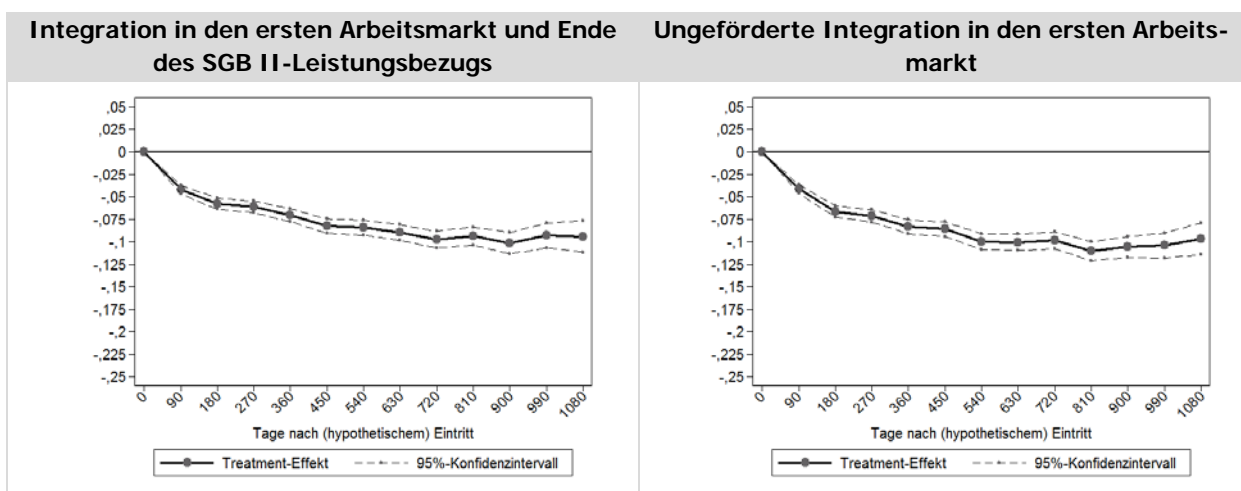
Die rechte Seite der Abbildung 4.5 zeigt ein ähnliches Ergebnis. Die Schätzungen weisen tendenziell stärkere Veränderungen über die Zeit und größere statistische Unsicherheiten auf, was an der erheblich geringeren Fallzahl liegt. Vergleicht man die Punktschätzungen, wird deutlich, dass der geschätzte Programmeffekt zu nahezu allen Zeitpunkten stärker ausfällt als bei der Schätzung ohne die zusätzlichen Variablen. Dies impliziert wiederum, dass es tendenziell auch eine Positivselektion hinsichtlich in den Prozessdaten der BA nicht beobachteter Merkmale gibt. Die statistische Belastbarkeit dieses Befundes ist allerdings nicht ganz eindeutig. Diese ist nach hohen Maßstäben dann gegeben, wenn sich die Konfidenzintervalle der beiden Schätzer nicht überlappen. Nach weniger restriktiven Maßstäben reicht es aus, wenn die Punktschätzung des einen Schätzers außerhalb des Konfidenzintervalls des

anderen Schätzers liegt. Nach beiden Definitionen ist eine statistische Belastbarkeit zu manchen aber nicht zu allen Zeitpunkten gegeben. In jedem Fall ist die Differenz zwischen den Punktschätzern aber erheblich, beispielsweise ist der Effekt nach 720 Tagen mit knapp 17,5 Prozentpunkten verglichen mit knapp 10 Prozentpunkten um etwa 75 % stärker. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Ausschluss der Variablen der Teilnehmendenbefragung zu einem nach oben verzerrten Programmeffekt führt.

Hinsichtlich der weiteren Bearbeitung ergeben sich insofern Probleme, da es von Interesse wäre, die Analyse getrennt für bestimmte Untergruppen wie zum Beispiel Personen mit Migrationshintergrund durchzuführen. Dies scheitert bei Einschluss der Variablen aus der Teilnehmendenbefragung an der dann zu geringen Fallzahl, mit der es nur noch sehr schwer möglich ist, statistisch belastbare Aussagen treffen zu können. Daher werden einige Analysen ohne den Einschluss der Variablen durchgeführt. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse müssen dann allerdings zwei Dinge beachtet werden. Zum einen ist zu bedenken, dass die hierbei ermittelten Effekte tendenziell eine obere Grenze darstellen. Zum anderen muss bedacht werden, dass das Ausmaß an endogener Selektion nicht unbedingt zwischen verschiedenen Gruppen symmetrisch ist. Es ist beispielsweise möglich, dass bei Frauen die Selektion hinsichtlich nicht beobachteter Merkmale stärker ist als bei Männern, was somit zu einer stärkeren Verzerrung des Effektes führen würde. Unterschiede in den Effekten für die beiden Gruppen könnten somit nicht nur durch tatsächliche Unterschiede in den Effekten zustande kommen, sondern auch durch unterschiedliche Stärken der Verzerrung.

Abbildung 4.6 stellt die Ergebnisse der Wirkungsanalyse für weitere Ergebnisvariablen dar. Diese sind jeweils für die große Stichprobe ohne Variablen der Teilnehmendenbefragung dargestellt; die Ergebnisse dafür unterscheiden sich jedoch kaum.

Abbildung 4.6: Wirkung der Beschäftigungsphase auf weitere Ergebnisvariablen



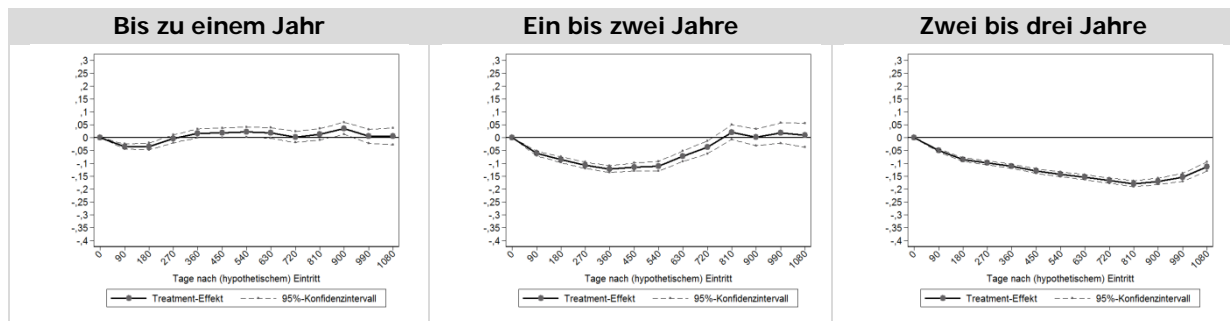
Quelle: IEB, eigene Berechnungen ohne Variablen aus der Teilnehmendenbefragung

Zum einen betrifft dies im linken Teil der Abbildung 4.6 die Kombination aus Integration in den ersten Arbeitsmarkt und gleichzeitiges Verlassen des SGB II-Leistungsbezugs. Zum anderen wird, vergleichbar mit Abschnitt 3.5, im rechten Teil von Abbildung 4.6 zwischen geförderter und ungeförderter Integration in den ersten Arbeitsmarkt unterschieden. Für beide Ergebnisvariablen ergeben sich kaum Unterschiede zu den Hauptergebnissen. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Jobcenter für Teilnehmende der Beschäftigungsphase kaum Maßnahmen vorsahen, die in den ersten Arbeitsmarkt integrieren. Zum anderen blieben die meisten Teilnehmenden der Beschäftigungsphase im SGB II-Leistungsbezug, das heißt sie erhielten zusätzlich zum Arbeitsentgelt der Beschäftigungsphase noch zusätzliche Leistungen vom Jobcenter.

Überprüfung des Vorliegens von Lock-In-Effekten

Hinsichtlich der durch die Teilnehmendenbefragung bestärkten Annahme, dass der negative Programmeffekt vor allem durch Lock-In-Effekte hervorgerufen wurde, und die Beobachtungsdauer aber nicht über drei Jahre hinausgeht, was der maximalen Dauer der Beschäftigungsphase entspricht, ist eine Konzentration auf Personen mit unterschiedlicher Dauer der Beschäftigungsphase interessant. Hierdurch könnte analysiert werden, ob es nach Abschluss der Beschäftigungsphase zu einem Aufholprozess kommt. Die Ergebnisse der Schätzungen differenziert nach maximaler Dauer der Beschäftigungsphase in Jahren sind in Abbildung 4.7 dargestellt.

Abbildung 4.7: Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration nach Dauer



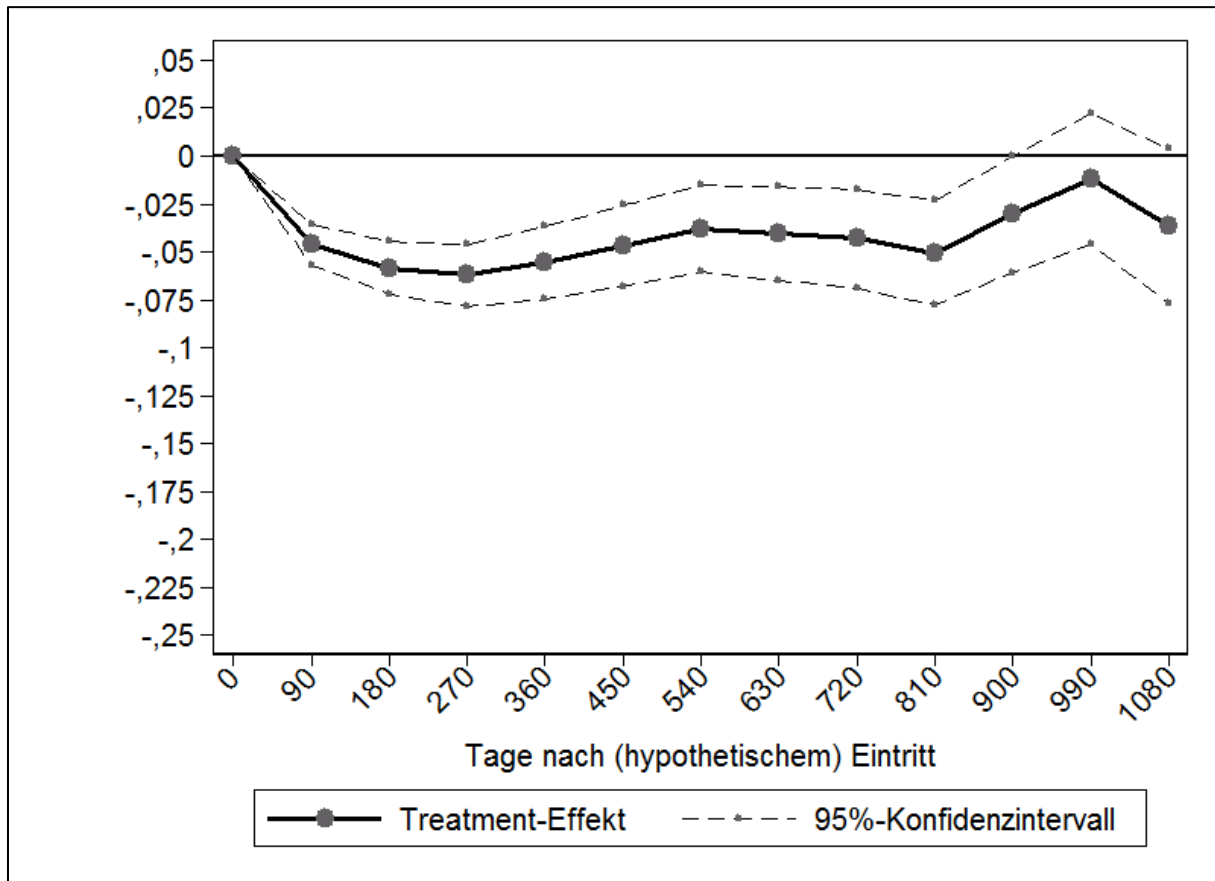
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede in den Effekten. Für Personen, die maximal ein Jahr in der Beschäftigungsphase bleiben, zeigen sich keine negativen Effekte in der langen Frist. Es gibt geringe Lock-In-Effekte innerhalb des ersten Jahres, danach sind die Effekte aber insignifikant. Für Personen, die ein bis zwei Jahre in der Beschäftigungsphase blieben, sind die Effekte negativ innerhalb dieser zwei Jahre und liegen 480 Tage nach Beginn der Beschäftigungsphase bei -15 Prozentpunkten. Danach steigen sie aber wieder an, beziehungsweise werden weniger negativ und sind zwei Jahre nach Beginn der Beschäftigungsphase insignifikant. Ganz anders die Situation bei den Personen, die drei Jahre in der Beschäftigungsphase verblieben. Sie weisen durchgehend negative Programmeffekte auf, in der Höhe um über 15 Prozentpunkte nach etwa zwei Jahren. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass aufgrund des Untersuchungszeitraums der Zeitraum nach Beendigung der dreijährigen Beschäftigungsphase nicht beobachtet werden kann.

Das Problem bei dieser Betrachtung ist, dass das Ende der Beschäftigungsphase endogen ist. Zunächst ist es denkbar, dass Teilnehmende, bei denen man aufgrund von in den Daten nicht beobachteten Merkmalen davon ausging, dass sie wieder recht schnell einen Arbeitsplatz finden würden, einen kürzeren Vertrag erhielten. Das wesentlich größere Problem ist aber, dass der nicht unerhebliche Teil derer, die die Beschäftigungsphase innerhalb des ersten Jahres verlassen, dies deswegen tun, weil sie eine Beschäftigung gefunden hatten. Dementsprechend ist es tautologisch, dass sich für solche Personen ein deutlich schwächerer negativer Effekt auf Integration in Beschäftigung findet. Umgekehrt ist es bei Personen, die drei Jahre in der Beschäftigungsphase verblieben, per Definition so, dass sie nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden (sonst hätten sie die Beschäftigungsphase verlassen). Letztlich können basierend auf dieser Analyse daher keine validen Aussagen darüber getroffen werden, wie sich unterschiedliche Vertragslaufzeiten auf die Integration in Beschäftigung auswirken. Daher wird im Anschluss in Abbildung 4.8 der Programmeffekt der Beschäftigungsphase nur für diejenigen Personen gezeigt, die ex ante nur eine geplante Maßnahmendauer von einem Jahr hatten. Hier sind Personen mit sehr kurzer Dauer, vorzeitige Abbrüche sowie Personen mit einer tatsächlichen Dauer von mehr als zwei Jahren in der Beschäftigungsphase ausgeschlossen. Dies ermöglicht es, eine

möglichst homogene Gruppe von Personen zu betrachten, für die zunächst nur eine Dauer der Beschäftigungsphase von einem Jahr geplant war.⁹⁷

Abbildung 4.8: Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt, für Personen mit Einjahresverträgen



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

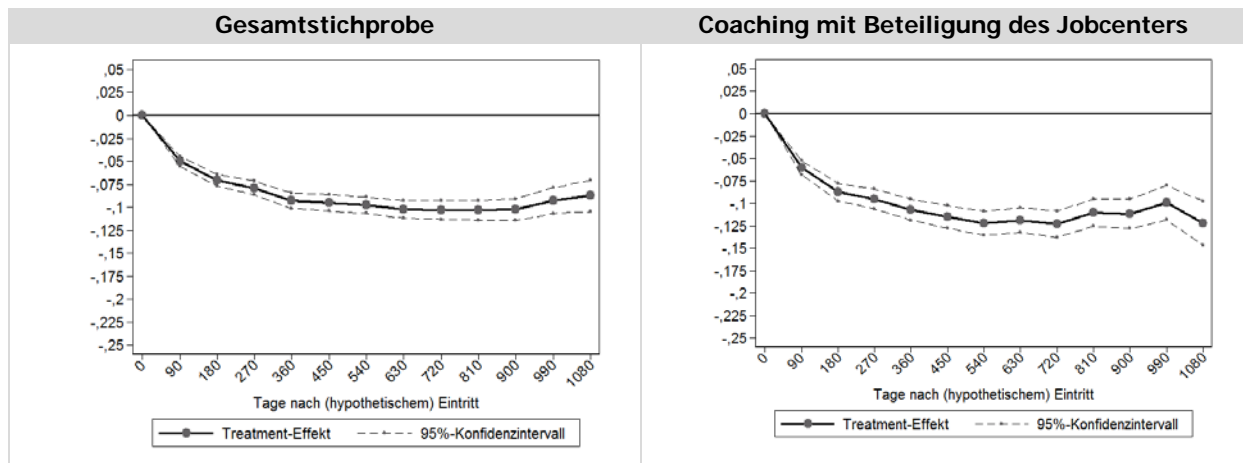
Wie in Abbildung 4.8 zu erkennen ist, ist der Programmeffekt während des ersten Jahres nur weniger stark negativ als in der Gesamtstichprobe. Das eigentlich interessante an der Abbildung ist aber die Entwicklung des Programmeffektes nach Ablauf von einem Jahr. Hier zeigt sich in der Tat eine leichte Aufwärtsentwicklung, welche die bisherige Argumentation bestätigt. Dennoch verbleibt der negative Programmeffekt auch nach zwei Jahren noch bei etwa 5 Prozentpunkten. Somit ist auch ein Jahr nach Ende der Beschäftigungsphase ein deutlich negativer Effekt auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt festzustellen. Im weiteren Zeitverlauf wird der Effekt statistisch insignifikant, was allerdings auch an einer Reduktion der Fallzahlen und damit einer Vergrößerung der Konfidenzintervallen liegt.

Wirkung des beschäftigungsbegleitenden Coaching

Abschließend wird der Programmeffekt noch danach differenziert, ob das begleitende Coaching mit oder ohne Beteiligung des Jobcenters durchgeführt wurde. Hierdurch können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob bestimmte Formen der Umsetzung effektiver sind als andere. Abbildung 4.9 stellt die Ergebnisse für Teilnehmende dar, bei denen das Jobcenter beteiligt war, und vergleicht diese mit der Gesamtstichprobe.

⁹⁷ Manche Träger oder Jobcenter hatten grundsätzlich Jahresverträge vergeben, die anschließend verlängert wurden. Sofern diese Verlängerung ohne Unterbrechung der Beschäftigungsphase erfolgte, sind diese Personen hier nicht erfasst.

Abbildung 4.9: Wirkung der Beschäftigungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt in Abhängigkeit vom begleitenden Coaching



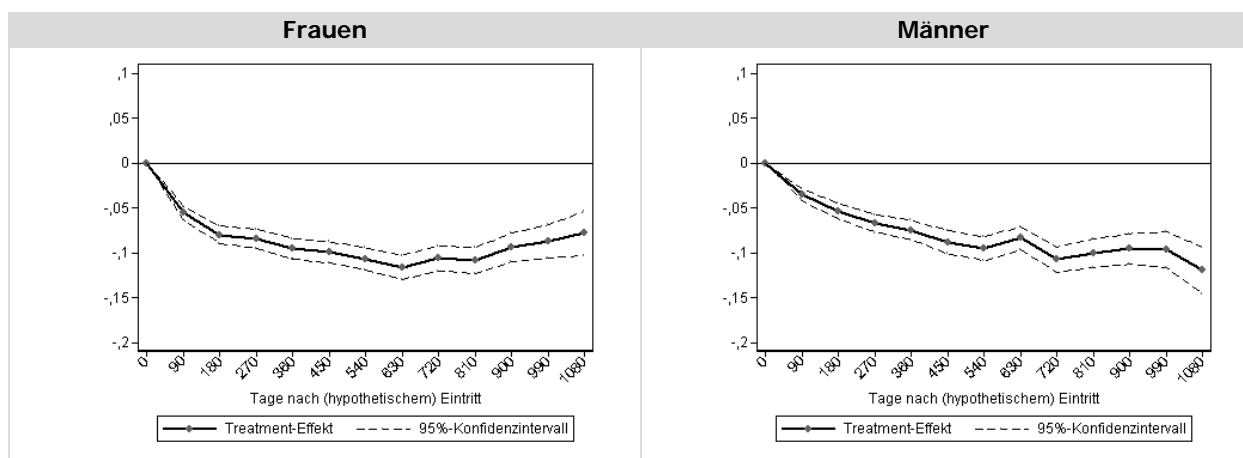
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Wie ein Vergleich der Abbildungen zeigt, ist der Unterschied äußerst gering. Ein inhaltlich bedeutsamer Unterschied ist (wenn überhaupt) erst ganz am Ende des Beobachtungszeitraumes zu erkennen. Da hier die Anzahl der Beobachtungen zurückgeht, und somit die statistische Unsicherheit zunimmt, ist aber selbst dieser Befund nicht statistisch belastbar. Insgesamt legen diese Ergebnisse somit den Schluss nahe, dass es keinen erkennbaren und systematischen Unterschied macht, ob das Coaching mit oder ohne Beteiligung des Jobcenters durchgeführt wurde.

Wirkung differenziert nach Geschlecht, Alter und ESF-Zielgebiet

Zuletzt werden die Ergebnisse differenziert nach Geschlecht dargestellt (Abbildung 4.10). Hier zeigen sich keine statistisch belastbaren Unterschiede. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums wird der Programmeffekt bei Männern noch etwas stärker negativ, während bei den Frauen ein leichter Aufholprozess beobachtet werden kann. Allerdings sind diese Effekte zu keinem der gängigen Signifikanzniveaus signifikant. Ähnlich verhält es sich mit den unterschiedlichen Verläufen beim SGB II-Leistungsbezug.

Abbildung 4.10: Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat für Männer und Frauen



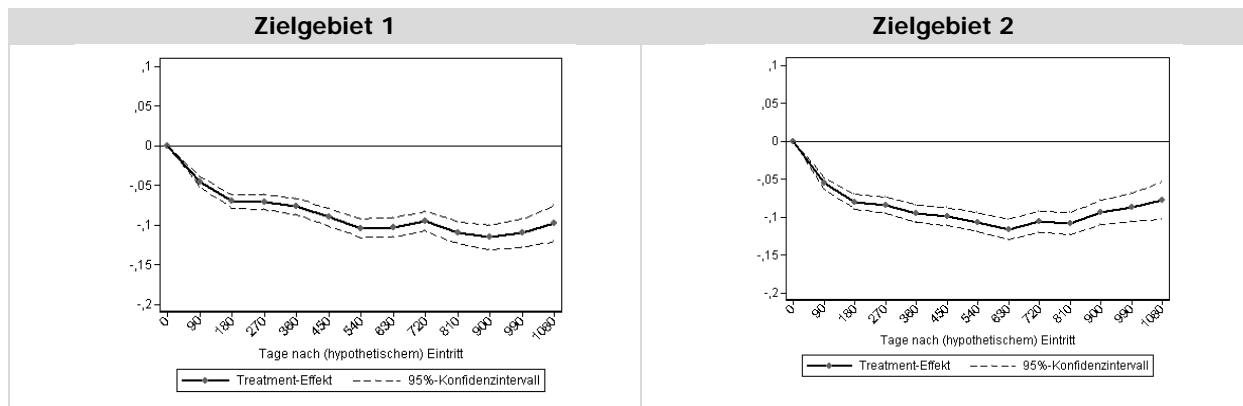
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Abbildung 4.11 stellt die Ergebnisse separat nach den ESF-Zielgebieten dar. Wiederum ist kein großer Unterschied feststellbar. Die Punktschätzer sind zu allen Zeitpunkten nahezu identisch, wodurch sich selbstverständlich auch die Konfidenzintervalle stark überlappen und keineswegs von einem statistisch

belastbaren Unterschied gesprochen werden kann. Ein etwas anderes Bild zeigt sich, wenn man verschiedene Altersgruppen (25-49 und 50-65-Jährige) betrachtet (Abbildung 4.12). Hier ist bei den 50-65-Jährigen zum Ende des Beobachtungszeitraumes ein deutlicher Aufholprozess erkennbar. Die etwas stärkeren Ausschläge und größeren Konfidenzintervalle bei den 50-65-Jährigen sind auf die geringere Fallzahl zurück zu führen.

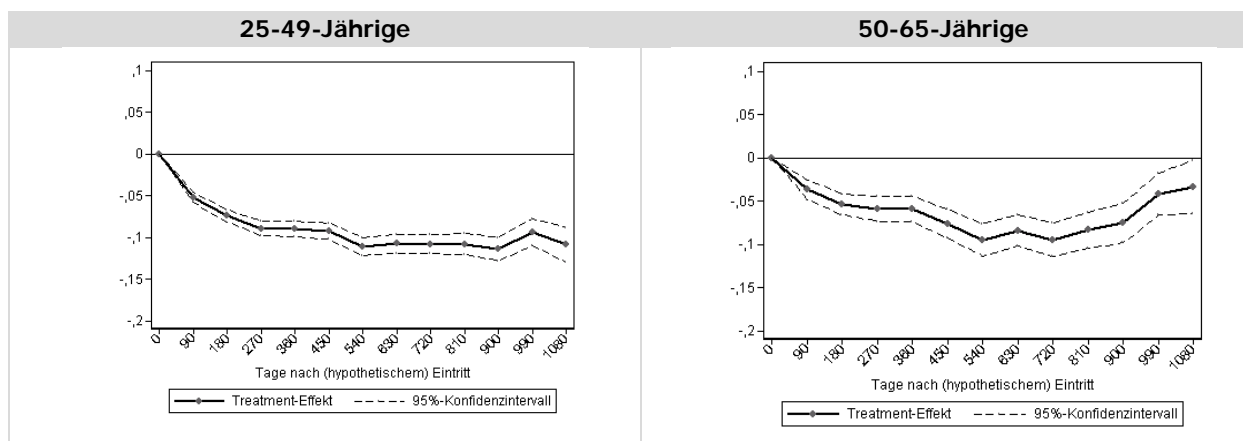
Insgesamt betrachtet liefern diese Ergebnisse keine Hinweise dafür, dass sich der Effekt der Beschäftigungsphase zwischen verschiedenen Regionen oder anderen Untergruppen unterscheidet.

Abbildung 4.11: Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat nach ESF-Zielgebiet



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Abbildung 4.12: Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt separat nach Altersgruppe



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt wird die Ausgestaltung der Beschäftigungsphase sowie deren Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden beschrieben. Von Seiten der Jobcenter und Beschäftigungsträger wurde die Beschäftigungsphase sowohl hinsichtlich der persönlichen Entwicklung der Teilnehmenden als auch der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt sehr positiv eingeschätzt. Die Ergebnisse der mikroökonomischen Analyse bestätigen die positiven Einschätzungen der quantitativen Befragungen nicht. Es ist ein erheblich negativer Effekt der Teilnahme auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt festzustellen. Innerhalb der ersten zwei Jahre wäre die geschätzte Integrationswahrscheinlichkeit ohne die Teilnahme an der Beschäftigungsphase durchgängig mehr als doppelt so hoch gewesen. Dieser Effekt unterscheidet sich nicht wesentlich nach Geschlecht oder danach, von

wem das Coaching durchgeführt wurde. Diese Befunde decken sich mit den Einschätzungen der Jobcenter, dass die Bürgerarbeitsplätze letztlich zu arbeitsmarktfrem waren, um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Dies ist allerdings nicht als spezielle Fehlkonzeption der Beschäftigungsphase zu deuten, sondern drückt den in öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen inhärenten Zielkonflikt aus: Sofern die Beschäftigungsverhältnisse zusätzlich sein müssen und reguläre Beschäftigung nicht ersetzen dürfen, müssen sie per Definition relativ arbeitsmarktfrem sein. Wie die Teilnehmendenbefragung zeigt (siehe Abschnitt 5), ist der negative Effekt aber auch durch eine Reduktion der Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase zu erklären.

Insgesamt stellen sich für die Beschäftigungsphase drei Fragen:

(1) Wurde für die Beschäftigungsphase die richtige *Zielgruppe* definiert?

Grundsätzlich konnten alle Personen, die bei den Jobcentern als arbeitslos gemäß § 16 SGB III und hilfebedürftig gemeldet waren, am Modellprojekt teilnehmen. Nach 180 Tagen intensiver Aktivierung ohne Integrationserfolg konnten die Aktivierten einen Bürgerarbeitsplatz erhalten. Da in der Regel die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze über ein reguläres Bewerbungsverfahren lief, das heißt, es hatten sich häufig mehrere Personen auf einen Bürgerarbeitsplatz beworben und die Beschäftigungsträger hatten sich unter diesen die am besten geeignete Person ausgesucht, wurden tendenziell die arbeitsmarktnäheren der nicht integrierten Aktivierten für einen Bürgerarbeitsplatz ausgewählt. Ein Blick auf die Integrationsquote einer sich hinsichtlich beobachtbarer Merkmale von den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase nicht unterscheidenden Kontrollgruppe bestätigt, dass die Integrationschancen der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase ohne diese gar nicht so schlecht gewesen wären. Da sich öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse vor allem für Personen eignen, bei denen sonst nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass sie ohne ein solches Beschäftigungsverhältnis integrationsfähig wären, ist die Beschränkung auf arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte als zunächst einziges formales Kriterium in Kombination mit einer Aktivierungsphase offenbar nicht ausreichend. Daher sollte bei zukünftigen öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen stärker darauf geachtet werden, dass nur Personen ohne unmittelbare Integrationschancen ausgewählt werden. Der Versuch, unmittelbar integrationsfähige Arbeitslose vorab durch eine Aktivierungsphase herauszufiltern, ist in diesem Zusammenhang als äußerst zielführend zu bewerten. Dieser Weg sollte konsequent weiter verfolgt werden.

(2) Wie ist die *Dauer* der Beschäftigungsphase mit bis zu drei Jahren zu bewerten?

Die Ergebnisse zeigen, dass die Integrationschancen der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase deutlich geringer sind als in der Vergleichsgruppe. Je länger die Beschäftigung dauert, desto stärker ausgeprägt ist der Lock-In-Effekt. Es ist daher abzuwägen, wieviel die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase von einer längeren Beschäftigungsphase in anderen Bereichen wie Beschäftigungsfähigkeit oder soziale Teilhabe, die Gegenstand des folgenden Abschnittes (Abschnitt 5) sind, profitiert haben und ob dies die deutlich geringeren Integrationschancen rechtfertigt. Da das Ziel der Beschäftigungsphase eine möglichst schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt war, ist in diesem Falle eine öffentlich geförderte Beschäftigung von bis zu drei Jahren eher kontraproduktiv. Insbesondere wenn das Anspruchsniveau der Tätigkeiten nicht so hoch war, sodass beispielsweise nach einer Dauer von einem Jahr durch Fortführung der Tätigkeit nicht von einem weiteren Gewinn hinsichtlich beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten auszugehen ist, wäre eine kürzere Dauer der Beschäftigungsphase sinnvoller gewesen. Es muss in diesem Zusammenhang allerdings betont werden, dass aufgrund der Analyse keine eindeutigen Aussagen darüber getroffen werden können, inwieweit eine andere Vertragsdauer zu anderen Effekten geführt hätte.

(3) Kann der Lock-In-Effekt durch ein *beschäftigungsbegleitendes Coaching* reduziert werden?

Alle am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beteiligten Jobcenter mussten in der Beschäftigungsphase für ein begleitendes Coaching sorgen. Die Zielsetzung des Coachings war es, möglichst eine Integration der

Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt noch während der Beschäftigungsphase zu erreichen. Die zweite Befragung der Jobcenter identifizierte unterschiedliche Herangehensweisen beim Coaching: Während 135 der 190 befragten Jobcenter am Coaching zumindest beteiligt waren, haben 55 Jobcenter das Coaching vollständig an einen Träger gegeben. 82 Jobcenter führten das Coaching komplett ohne Trägerunterstützung durch, die übrigen 53 der 135 Jobcenter, die sich am Coaching beteiligten, führten das Coaching mit den Beschäftigungsträgern und/oder mit einem speziell für das Coaching beauftragten Träger durch. Zwar waren Unterschiede zwischen den verschiedenen Varianten hinsichtlich der Umsetzung erkennbar, diese scheinen aber keine Auswirkungen auf die Integrationserfolge zu haben, da in den kausalen Wirkungsanalysen keine Unterschiede zwischen den Varianten des Coachings zu erkennen sind. Zusätzlich ist ein Vergleich zwischen Regionen mit und ohne Coaching nicht möglich, da dieses in allen Regionen verpflichtend war. Daher lassen sich keine abschließenden Aussagen über den Erfolg des Coachings hinsichtlich der Integration der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in den ersten Arbeitsmarkt machen.

Trotz dieser zunächst nicht allzu positiven Ergebnisse hinsichtlich der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, wurde weiter untersucht, inwieweit es durch die Teilnahme an der Beschäftigungsphase zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe gekommen ist. Dies ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

5 Wirkung der Beschäftigungsphase auf Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Teilhabe

5.1 Einleitung

Im folgenden Abschnitt werden die Auswirkungen der Beschäftigungsphase auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe der Teilnehmenden untersucht. Wie im Abschnitt 4 dargestellt, finden sich hauptsächlich negative Effekte der Beschäftigungsphase auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Dies liegt jedoch auch darin begründet, dass es sich um Lock-In-Effekte handeln kann, welche sich kurz- und mittelfristig während der Programmteilnahme ergeben. Es ist allerdings möglich, dass die Beschäftigung der teilnehmenden Personen im Rahmen der Beschäftigungsphase positive Effekte hat, die sich erst (sehr) langfristig zeigen. Dies wäre unter Umständen dann der Fall, wenn neben den beobachteten Lock-In-Effekten, die kurz- bis mittelfristig einen negativen Einfluss auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit sich bringen, ein positiver Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden festgestellt werden kann. Dies kann langfristig in einer höheren Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt resultieren. Da der Beobachtungszeitraum der IEB die Analyse dieses direkten Effekts nicht zulässt, wird in diesem Abschnitt der indirekte Effekt über eine erhöhte Beschäftigungsfähigkeit welche sich dann später auf die Integrationswahrscheinlichkeit auswirken kann, untersucht.

Neben dem primären Ziel der Integration in reguläre Beschäftigung dienen öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse auch als Instrument zur besseren sozialen Integration und Teilhabe von (insbesondere) Langzeitarbeitslosen. Somit kommt auch der Frage, welche Wirkung die Teilnahme an der Beschäftigungsphase auf soziale Teilhabe hat, eine zentrale Bedeutung zu.

Im Folgenden sollen zunächst die Konzepte zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe erläutert werden (Abschnitt 5.2). Es folgt eine Beschreibung der Daten, auf deren Basis die Analyse erfolgt, sowie ein Überblick über die methodische Vorgehensweise bei der Analyse der Wirkungen der Beschäftigungsphase auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe (Abschnitt 5.3). Abschnitt 5.4 stellt die deskriptiven und wirkungsanalytischen Ergebnisse der Untersuchung vor, bevor im Abschnitt 5.5 noch einmal die wichtigsten Punkte zusammengefasst werden.

5.2 Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe

Das Vorgehen zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit orientiert sich an dem Konzept, das im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation entwickelt wurde (ZEW et al. 2008). In Anlehnung an dieses Konzept umfasst die Ergebnismessung die Themenblöcke soziale Kompetenzen (zum Beispiel Verantwortungsbewusstsein, Teamfähigkeit), kognitive Kompetenzen (zum Beispiel Lese- und Rechtschreibkompetenz), besondere soziale Problemlagen (zum Beispiel Suchtverhalten, familiäre Konflikte), soziales Umfeld (zum Beispiel Unterstützung bei der Jobsuche durch Familie, Freunde, Verwandte), Suchverhalten (zum Beispiel auf welchen Wegen wurde nach Stellen gesucht) und Konzessionsbereitschaft (zum Beispiel ob ein langer Anfahrtsweg für eine neue Stelle in Kauf genommen würde).⁹⁸ Um aus Gründen der Übersichtlichkeit die Zahl der Variablen zu verringern, beinhalteten frühere Studien (ZEW et al. 2008, IAW/ISG 2013b, Brüssig et al. 2014) oftmals die Bildung von Indizes aus einzelnen Variablen. Diese Indizes, die in früheren Projekten mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse (Principal Component Analysis, PCA) gewonnen wurden, stellen dann eine Linearkombination von Untergruppen von Variablen, zum Beispiel hinsichtlich des Suchverhaltens oder der Konzessionsbereitschaft, dar. Allerdings müssen dazu die zugrundeliegenden Einzelvariablen, beziehungsweise bestimmte Unter-

⁹⁸ Das § 6c-Konzept besteht aus sechs Dimensionen, die nicht ganz identisch mit den hier genannten Themenblöcken sind. Für Unterschiede sei auf ZEW et al. (2008) verwiesen.

gruppen von Variablen, wenn ein Gesamtindikator gebildet wird, hoch korrelieren. Andernfalls spiegeln die gewonnenen Indizes die einzelnen Variablen nicht adäquat wider.

Bei den vorliegenden Daten konnte eine entsprechend hohe Korrelation zwischen den erhobenen Merkmalen zur Beschäftigungsfähigkeit nicht nachgewiesen werden. Insgesamt zeigen sich sehr schwache Korrelationen, meist in einem Bereich unterhalb von 0,2.⁹⁹ Selbst in Bereichen, die dem gleichen Themenblock zugeordnet sind, finden sich nur schwache Korrelationen, wie beispielsweise im Bereich der kognitiven Kompetenzen, wo sich ausschließlich Korrelationen von unter 0,3 finden. Die über eine PCA als Hauptkomponenten ermittelten Indizes geben somit die Variablen nur sehr schlecht wieder und wären inhaltlich bedeutungslos. Weil eine Indexbildung mit der gegebenen Datengrundlage somit zu keinen zuverlässig interpretierbaren Ergebnissen führt, werden die folgenden Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit für alle Einzelvariablen dargestellt und weder Einzelindikatoren für Themenblöcke noch ein gemeinsamer Indikator gebildet.

Für die soziale Teilhabe wird auf Ergebnisse aus der „Evaluation Beschäftigungsförderung gemäß § 16e SGB II“ (ISG et al. 2011) zurückgegriffen. In dieser Studie wurden auf Basis existierender Konzepte (insb. Kronauer 2002) und mit Hilfe qualitativer und quantitativer Erhebungen Merkmale identifiziert, die unterschiedliche Dimensionen der sozialen Teilhabe abbilden. Zur Messung der sozialen Teilhabe wurde in der genannten Studie, anders als zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit, auf eine Indexbildung verzichtet und stattdessen die Entwicklung in den einzelnen Dimensionen aufgezeigt. Dabei wurde eine Vielzahl an Merkmalen zur sozialen Teilhabe untersucht. Die Auswertung der sozialen Teilhabe in dieser Evaluation hingegen konzentriert sich im Wesentlichen auf die Einschätzung der Befragten der Teilnehmendenbefragung, inwieweit sie am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Dieses Merkmal wird um ein weiteres Merkmal aus der Beschäftigungsfähigkeit ergänzt, das die Häufigkeit der Treffen mit Freunden und Freundinnen sowie Bekannten misst.

5.3 Datengrundlage und methodische Vorgehensweise

Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits erwähnt, fließen die Merkmale, die im Rahmen der Teilnehmendenbefragung abgefragt wurden, einzeln als Ergebnisvariablen in die Wirkungsanalyse ein, sofern sie zu den Konzepten der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe gehören. Einige Merkmale,¹⁰⁰ die Bestandteil der Messung der Beschäftigungsfähigkeit bei ZEW et al. (2008) waren, werden nicht berücksichtigt, da es nicht plausibel erscheint, dass diese durch die Teilnahme an der Beschäftigungsphase beeinflusst werden. Somit sind Variablen aus allen bereits erwähnten Unterdimensionen der Beschäftigungsfähigkeit (soziale Kompetenzen, kognitive Kompetenzen, soziale Problemlagen, soziales Umfeld, Suchverhalten und Konzessionsbereitschaft) in den Analysen berücksichtigt. Die einzelnen Variablen werden durch Ja/Nein oder Likert-Skalen abgefragt. Eine Übersicht über zusammenfassende Statistiken findet sich im Anhang (Tabelle A.9.1).

Bei den durchgeführten Analysen werden für die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit unterschiedliche Ansätze verwendet. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Fragen bezüglich „Konzessionsbereitschaft“ und „Suchverhalten“ sinnvollerweise nur Personen, die bisher nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert wurden, gestellt werden können. Demnach kann eine Analyse bezüglich dieser Dimensionen nur für Personen durchgeführt werden, die über den gesamten Befragungszeitraum arbeitslos waren. Dies impliziert allerdings, dass zu befragende Personen in Abhängigkeit ihres

⁹⁹ Die Korrelationskoeffizienten liegen, bei dem vorliegenden Skalenniveau, zwischen -1, was einen perfekten negativen Zusammenhang bedeuten würde, und +1, was einen perfekten positiven Zusammenhang bedeuten würde. Obwohl es keine genauen Leitlinien dafür gibt, was eine starke oder schwache Korrelation ist, wird bei Korrelationen, die zwischen -0,2 und 0,2 liegen, üblicherweise davon gesprochen, dass nahezu kein statistischer Zusammenhang zwischen den Variablen besteht.

¹⁰⁰ Besitz eines Führerscheins oder eines Fahrzeugs sowie formale Qualifikationen.

Arbeitsmarktstatus, der wiederum durch die Teilnahme an der Beschäftigungsphase beeinflusst wird, von der Analyse ausgeschlossen werden. In diesem Fall stellen die befragten Personen somit eine Gruppe dar, für die die Beschäftigungsphase nicht die erhoffte Wirkung, nämlich eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt, erzielt hatte. Eine aktuellen wissenschaftlichen Standards entsprechende Wirkungsanalyse durchzuführen ist daher nicht möglich. Mit großer Wahrscheinlichkeit würde eine Wirkungsanalyse innerhalb dieser Untergruppe einen nach unten verzerrten Effekt feststellen. Daher erfolgt bei diesen Dimensionen lediglich eine deskriptive Darstellung der Entwicklung bei den Teilnehmenden über die Zeit. Gewisse Schlussfolgerungen können allerdings hierauf basierend dennoch gezogen werden. Da von Welle zu Welle eine immer stärkere Negativselektion erfolgt, weil die erfolgreichen Teilnehmenden nicht mehr befragt werden konnten beziehungsweise ihnen die Fragen nicht mehr gestellt wurden, kann diese Entwicklung als untere Grenze des Effekts interpretiert werden. Das heißt der tatsächliche Effekt für alle Teilnehmenden liegt tendenziell oberhalb dieser Veränderung.

Die übrigen Dimensionen lassen ein elaborierteres Verfahren zur Bestimmung des Effekts der Beschäftigungsphase auf die Beschäftigungsfähigkeit zu. Dafür wird das semi-parametrische Differenz-von-Differenzen Verfahren (Abadie 2005) verwendet.¹⁰¹ Die Idee hierbei ist, dass die Entwicklung der Ergebnisvariable, also der verschiedenen abgefragten Merkmale der Beschäftigungsfähigkeit, zwischen den Zeitpunkten vor (t_0) und nach (t_1) dem Treatment, das heißt einer Teilnahme an der Beschäftigungsphase, mit der Entwicklung einer sich hinsichtlich beobachtbarer Charakteristika nicht unterscheidenden Kontrollgruppe verglichen wird.¹⁰² Anders als in einem reinen Matchingverfahren werden dabei über die Zeit konstante unbeobachtbare Unterschiede zwischen den Gruppen eliminiert. Weil aufgrund der beschriebenen positiven Selektion (siehe Abschnitt 4) hinsichtlich unbeobachteter Merkmale davon ausgegangen werden muss, dass diese Unterschiede bereits zuvor bestanden haben, ist dies im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung. Technisch geschieht dies, indem von der in der Periode nach der Teilnahme existierenden Differenz zwischen Kontroll- und Teilnahmegruppe, die zuvor existierende Differenz zwischen beiden Gruppen abgezogen wird. Sollte also beispielsweise die Differenz nach Beginn der Teilnahme (t_1) bei 0,5 liegen, aber bereits vor Beginn der Teilnahme (t_0) eine Differenz von 0,2 bestanden haben, wird dem Programm lediglich ein Effekt von 0,3 zugewiesen. Als t_0 wird in diesem Fall der Zeitpunkt vor Beginn der Beschäftigungsphase (also die erste Befragungswelle), als t_1 der Befragungszeitpunkt der dritten Welle, also drei Monate nach Ende der Beschäftigungsphase, definiert. Die errechnete Differenz kann unter der Annahme, dass sich Teilnehmenden- und Kontrollgruppe ohne die Teilnahme nicht auseinander entwickelt hätten, als kausaler Effekt der Teilnahme interpretiert werden. Diese Annahme kann nicht formal getestet werden, in dem vorliegenden Kontext gibt es aber auch keine Hinweise darauf, dass sie sich ohne Teilnahme unterschiedlich entwickelt hätten.

¹⁰¹ Semi-parametrisches DvD-Verfahren bedeutet, dass dem nachfolgend beschriebenen DvD-Verfahren ein Matching-Algorithmus vorgeschaltet wird, mit dessen Hilfe beobachtbare Unterschiede eliminiert werden. Es entspricht also einem DvD-Verfahren in einer gematchten Stichprobe.

¹⁰² Bei Lechner (2011) findet sich eine ausführliche Diskussion der Frage, hinsichtlich welcher Charakteristika sich die Gruppen nicht unterscheiden sollten. Im Wesentlichen sind dies Merkmale, die im Falle von Unterschieden zwischen den Gruppen unabhängig vom untersuchten Programm divergierende Trends verursacht hätten. Im vorliegenden Fall werden soziodemografische und erwerbshistorische Variablen genutzt. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Frage, ob die Kovariate vor oder nach Beginn des untersuchten Programms gemessen werden sollten. Die im parametrischen DvD-Verfahren übliche Messung nach Beginn des untersuchten Programms birgt die Gefahr, dass diese Kovariate vom untersuchten Programm beeinflusst wurden, was ein kausaler Mechanismus wäre, über den das untersuchte Programm auf das Ergebnis wirkt. Diesen auszugleichen würde den Programmeffekt in Richtung null verzerren (attenuation bias durch over-control). Im vorliegenden Fall ist zum Beispiel mit Sicherheit davon auszugehen, dass der Erwerbsstatus vom untersuchten Programm, der Beschäftigungsphase, beeinflusst wurde.

Um die Robustheit der Analyse zu gewährleisten, werden außerdem weitere Analysen durchgeführt. Diese umfassen sowohl die Verwendung unterschiedlicher Matching-Algorithmen als auch die Bildung von Untergruppen. Bei den Untergruppen ist vor allem die Unterscheidung zwischen Männern und Frauen von besonderem Interesse, da diese sich hinsichtlich ihrer Tätigkeiten im Rahmen öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse ähnlich wie im regulären Arbeitsmarkt unter Umständen systematisch unterscheiden. Des Weiteren wird nach der Umsetzung des beschäftigungsbegleitenden Coaching, also mit oder ohne Beteiligung des Jobcenters, differenziert. Mithilfe dieser Differenzierung können (analog zu Kapitel 4) Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Bedeutung die Umsetzung des Coaching für den Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit hatte. Ein wesentlicher Bestandteil von weiteren Matching-Algorithmen ist eine von Lechner (2011) vorgeschlagene alternative Implementation des DvD-Verfahrens, die ein einfaches Matching mit der Ergebnisvariablen aus t_1 mit einem exakten Matching auf diese Ergebnisvariable in t_0 kombiniert. Dies bedeutet, dass für einen Teilnehmer oder eine Teilnehmerin nur solche Kontrollpersonen genutzt werden, die vor der Teilnahme den gleichen Wert der Ergebnisvariablen hatten. Welche der beiden Implementierungen den Programmeffekt letztlich genauer identifiziert, ist nicht abschließend geklärt, daher werden die Ergebnisse beider Implementierungen dargestellt. Allerdings erscheinen die statistischen Annahmen, auf denen die Verfahren beruhen, bei der zuerst dargestellten Version etwas plausibler, da hinsichtlich der anzunehmenden Positivselektion nicht unbedingt davon ausgegangen werden kann, dass ein exaktes Matching auf vergangene Ergebnisvariablen zu einem völligen Ausgleich dieser unbeobachtbaren Unterschiede führt. Es scheint hingegen etwas plausibler, dass sich diese Unterschiede über die Zeit nicht verstärken oder abschwächen. Im Falle der alternativen Implementation wird das Matching wiederum mit regression adjustment¹⁰³ durchgeführt.¹⁰⁴

5.4 Wirkung der Beschäftigungsphase auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Wirkungsanalysen. Zunächst werden für die Dimensionen „Suchverhalten“ und „Konzessionsbereitschaft“ deskriptive Ergebnisse vorgestellt, die die Entwicklung im Zeitverlauf zeigen und sich ausschließlich auf Personen beziehen, die in allen drei Befragungswellen arbeitslos oder Teilnehmende der Beschäftigungsphase waren. Für die übrigen Dimensionen (soziale Kompetenzen, soziale Problemlagen, kognitive Kompetenzen, soziales Umfeld) werden dann die Ergebnisse der Wirkungsanalysen dargestellt, sowohl für die gesamte Stichprobe als auch für die bereits angesprochenen Untergruppen. Abschließend werden außerdem methodische Robustheitsanalysen präsentiert.

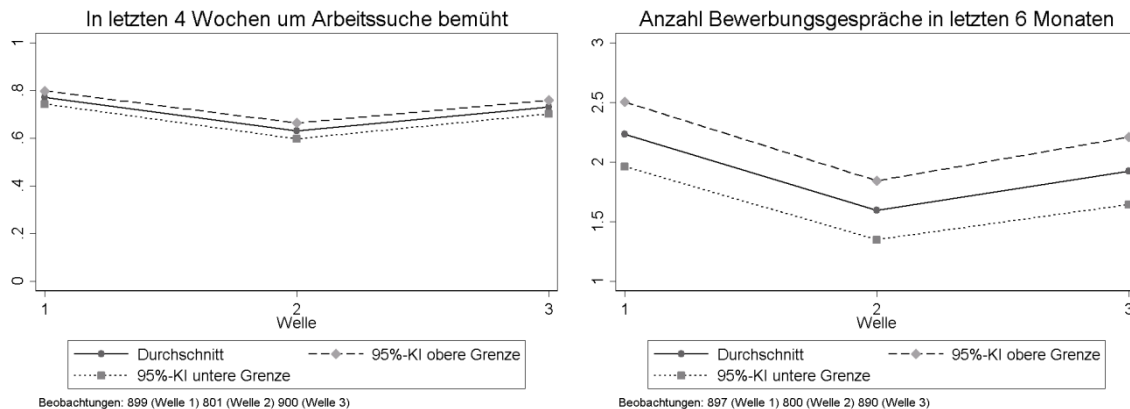
Grundsätzlich ist keine positive Entwicklung im „Suchverhalten“ der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase festzustellen. Exemplarisch kann dies am Anteil der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, die in den vier Wochen vor der jeweiligen Befragung Arbeit gesucht hatten, (Abbildung 5.1, links) dargestellt werden. Dies traf in der ersten Welle – vor Beginn der Beschäftigungsphase – auf 77,2 % der Teilnehmenden zu. Während der Beschäftigungsphase sank der Anteil um 14,1 Prozentpunkte auf 63,1 %, drei Monate nach Beendigung der Beschäftigungsphase lag der Anteil

¹⁰³ Regression adjustment bedeutet, dass die nach dem Matching verbleibenden Unterschiede zusätzlich noch durch eine Regressionsrechnung ausgeglichen werden.

¹⁰⁴ Bei der Wahl eines ökonometrischen Verfahrens steht immer zunächst die Frage im Mittelpunkt, wie plausibel die Annahmen sind. Sofern eine Annahme eine andere Annahme einschließt und darüber hinausgeht (nested), ist eindeutig das Verfahren mit der weniger eindeutigen Annahme zu wählen. Im vorliegenden Fall ist dies nicht so. Die alternative Implementation ersetzt die Annahme gemeinsamer Trends durch eine modifizierte Version der bedingten Unabhängigkeitsannahme (Conditional Independence Assumption, CIA): es wird angenommen, dass keine relevanten unbeobachteten Unterschiede bleiben, nachdem auf beobachtbare Merkmale gematched wurde, und das Ergebnis der Vorperiode gleich ist. Welche Annahme in dem vorliegenden Fall plausibler ist, ist aus theoretischer Sicht nicht eindeutig zu bestimmen.

bei 73,1 %. Auch bei einer Aufteilung nach verschiedenen Bewerbungsformen (schriftlich, telefonisch, persönlich) oder nach potenziellen Arbeitgebern (ehemaliger Arbeitgeber, (unbekannter) Betrieb, Zeitarbeitsfirmen) war ein ähnlicher Verlauf zu beobachten.¹⁰⁵

Abbildung 5.1: Entwicklung des Suchverhaltens bei den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase



Quelle: Teilnehmendenbefragung (1., 2. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

Entsprechend der beobachteten rückläufigen Bewerbungsbemühungen ging während der Beschäftigungsphase die Anzahl der Bewerbungsgespräche im letzten halben Jahr ebenfalls zurück (von 2,2 Gesprächen in der ersten Welle auf 1,6 Bewerbungsgespräche in der zweiten Welle), bevor sie zum Ende der Beschäftigungsphase wieder anstieg (Abbildung 5.1, rechts).

Die hier beschriebenen Entwicklungen sind zwar nicht unmittelbar kausal auf die Beschäftigungsphase zurückzuführen, es ist aber plausibel, dass der Rückgang in den Bewerbungsbemühungen und in der Anzahl der Bewerbungsgespräche zumindest teilweise auf eine geringere Suchintensität aufgrund der Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase zurückzuführen ist. Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass sowohl die Bewerbungsbemühungen als auch die Anzahl der Bewerbungsgespräche nach dem Ende der Beschäftigungsphase wieder anstiegen. Ein Vergleich der Konfidenzintervalle zeigt, dass sich bei beiden Merkmalen die Konfidenzintervalle zwischen der ersten und der zweiten Welle nicht überschneiden, was auf einen statistisch signifikanten Rückgang zwischen beiden Wellen deutet.

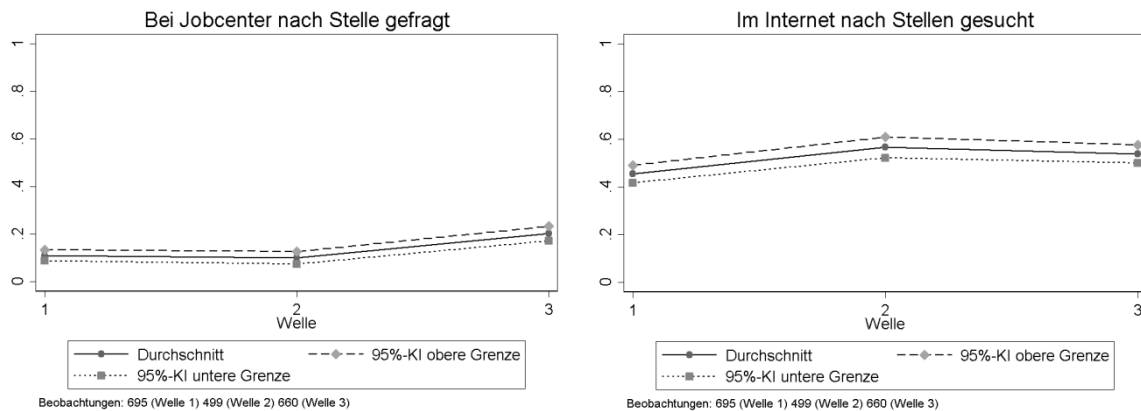
Analysiert man die Suchstrategien, ergibt sich ein etwas heterogeneres Bild (Abbildung 5.2). Mit Ausnahme der Stellensuche im Internet und der Stellensuche über das Jobcenter sind die beobachteten Veränderungen bei den anderen Suchstrategien statistisch nicht belastbar, weisen aber ein ähnliches Muster – Rückgang der Anteile zwischen erster und zweiter Welle, Anstieg zwischen zweiter und dritter Welle – auf. Mit 11,1 % ist der Anteil der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, die in der ersten Welle über das Jobcenter eine Stelle suchten, sehr gering.¹⁰⁶ Während der Beschäftigungsphase ist hier keine Veränderung erkennbar, nach Abschluss der Beschäftigungsphase steigt dieser Anteil allerdings deutlich an (Abbildung 5.2, links). Im Unterschied dazu steigt der Anteil der Teilnehmenden, die über das Internet nach Stellen suchten, bereits während der Beschäftigungsphase deutlich an (um 11,2 Prozentpunkte auf 56,6 %). Auch hier können keine eindeutigen Aussagen über die Kausalität getätigt werden, dennoch lassen die Zahlen vermuten, dass beim beschäftigungsbegleitenden

¹⁰⁵ Die Abbildungen der übrigen Merkmale können im Anhang (Abbildungen A.9.1 bis A.9.5) eingesehen werden.

¹⁰⁶ Der Anteil der Teilnehmenden, die über das Internet (45,4 %) oder über die Zeitung (41,7 %) Stellen suchten, ist deutlich höher, die Stellensuche im Bekannten- und Verwandtenkreis (11,9 %) ist ähnlich stark ausgeprägt.

Coaching der Internetrecherche nach Stellen eine im Vergleich zu anderen Suchstrategien hohe Bedeutung zukommt.

Abbildung 5.2: Suchstrategien der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit



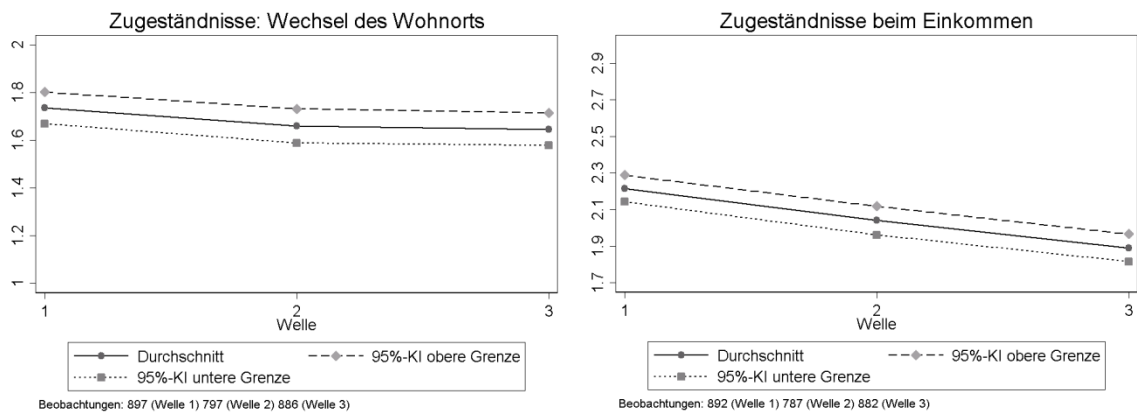
Quelle: Teilnehmendenbefragung (1., 2. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

Ähnlich wie bei beim „Suchverhalten“ lassen sich wenige statistisch belastbare Entwicklungen in der „Konzessionsbereitschaft“ feststellen. Bei allen fünf Indikatoren ist zwar ein negativer Verlauf festzustellen, dieser ist allerdings bei den Zugeständnissen hinsichtlich der Anfahrtswege zur Arbeit, der Arbeitszeit sowie den Arbeitsbedingungen statistisch nicht belastbar.¹⁰⁷ Auch die Bereitschaft, den Wohnort für eine Arbeitsstelle zu wechseln, oder ein geringeres Einkommen zu akzeptieren, zeigt eine negative Entwicklung auf. Im Unterschied zu den drei erstgenannten Indikatoren ist diese negative Entwicklung statistisch signifikant (Abbildung 5.3). Bereits vor der Beschäftigungsphase kam ein Wohnortswechsel für die meisten Teilnehmenden nicht in Frage. Der Mittelwert liegt auf einer Likert- Skala von 1 (auf keinen Fall) bis 4 (auf jeden Fall) bei 1,7. Dieser Wert verschlechterte sich über die Beschäftigungsphase hinweg um 5,2 % auf 1,6 (Abbildung 5.3, links). Eine deutlich größere negative Entwicklung ist bei der „Konzessionsbereitschaft“ hinsichtlich des Einkommens zu beobachten. Hier sank der Wert um 14,6 % von 2,2 in der ersten Welle auf 1,9 in der dritten Welle (Abbildung 5.3, rechts).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich sowohl das „Suchverhalten“ als auch die „Konzessionsbereitschaft“ über die Beschäftigungsphase hinweg nicht stark verändert hatten. Während bei der Suchintensität teilweise ein Rückgang während der Beschäftigungsphase mit einer anschließenden Zunahme, meist in vergleichbarer Höhe zum Ausgangsniveau, zu beobachten war, war die „Konzessionsbereitschaft“ hinsichtlich Wohnortwechsel und Einkommen nach Abschluss der Beschäftigungsphase niedriger. Welchen Einfluss die Beschäftigungsphase auf diese Entwicklung hatte, lässt sich nicht abschließend feststellen. Eine mögliche Interpretation für die Abnahme der „Konzessionsbereitschaft“ könnte sein, dass sich die Teilnehmenden aufgrund der Beschäftigungsphase bessere Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt erhofften, ein gesteigertes Selbstwertgefühl entwickelten und somit an die potenzielle Stelle auch höhere Ansprüche hatten. Diese Interpretation wird dadurch bestärkt, dass die Teilnehmenden die Beschäftigung in der Beschäftigungsphase als wertvolle Arbeitserfahrung einschätzten.

¹⁰⁷ Die entsprechenden Abbildungen befinden sich im Anhang (Abbildung A.9.6).

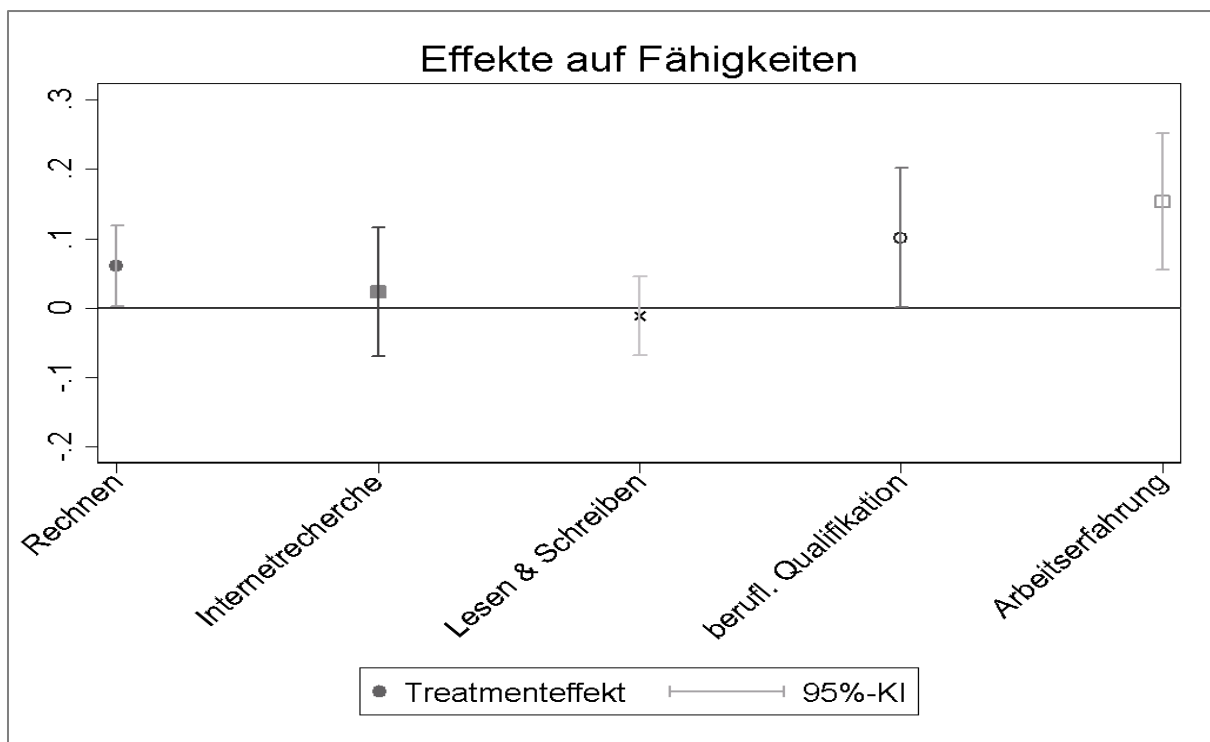
Abbildung 5.3: Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit bei der Arbeitsuche



Quelle: Teilnehmendenbefragung (1., 2. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

Im Folgenden sollen nun die Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die anderen Dimensionen beschrieben werden. In den Abbildungen sind jeweils für alle Variablen die Punktschätzungen sowie das obere und untere Ende des Konfidenzintervalls dargestellt. So findet sich bei den Rechenfähigkeiten (Abbildung 5.4, erste Variable links) ein Programmeffekt von etwa 0,06, das Konfidenzintervall geht von 0,01 bis 0,11. Dies bedeutet, dass der geschätzte Effekt bei 0,06 liegt, aber der tatsächliche Effekt, auf Basis wahrscheinlichkeitstheoretischer Berechnungen gewonnen, mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit zwischen 0,01 und 0,11 liegt. Da das 95 %-Konfidenzintervall somit nur positive Werte einschließt, kann mit einer ausreichend geringen Irrtumswahrscheinlichkeit gesagt werden, dass ein von null verschiedener Programmeffekt vorliegt. Der Effekt wird somit als signifikant bezeichnet.

Abbildung 5.4: Effekte der Beschäftigungsphase auf kognitive Fähigkeiten



Quelle: Teilnehmendenbefragung (1. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

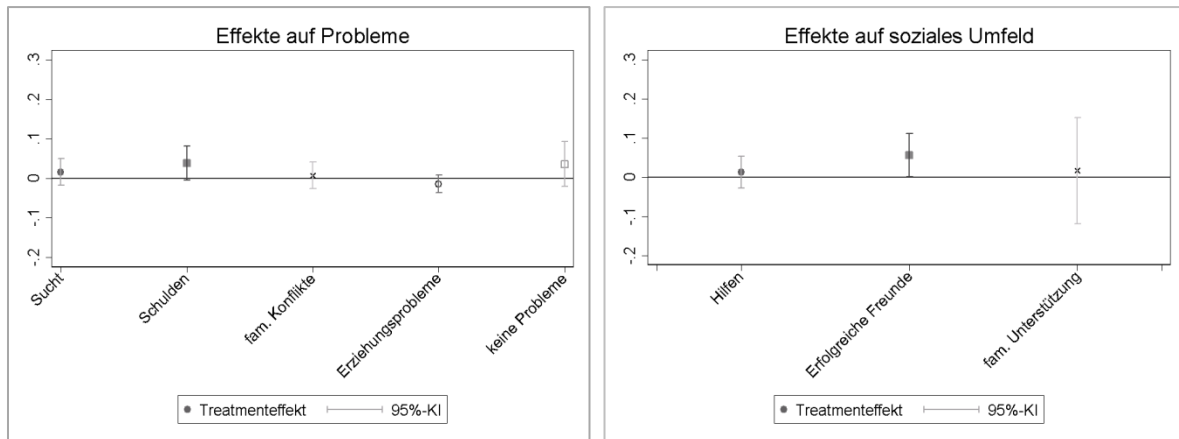
Nachfolgend sollen die Ergebnisse bezüglich der einzelnen Merkmale kurz diskutiert werden: Insgesamt finden sich über alle Dimensionen hinweg nur geringe Effekte. Bei Variablen, die Aufschluss über

die kognitiven Fähigkeiten der befragten Personen geben sollen, finden sich drei statistisch signifikante, aber nicht sehr starke Effekte (Abbildung 5.4, Rechnen, berufliche Qualifikation und Arbeitserfahrung). Wie bereits beschrieben, ist der Effekt auf die (selbst eingeschätzten) Rechenfähigkeiten signifikant. Eine Möglichkeit der Berechnung, die eine etwas intuitivere Interpretation erlaubt, ist die Berechnung der Relation aus Programmeffekt und Mittelwert der Variable vor Beginn der Beschäftigungsphase. Diese zeigt, dass der marginale Effekt auch eher gering ist. Angesichts eines Ausgangsniveaus von 3.51 entspricht der Koeffizient von 0.06 einem relativen Effekt von 1,7 %.¹⁰⁸ Da keine Wirkungsanalysen zu vergleichbaren Programmen öffentlich geförderter Beschäftigung vorliegen, fällt es etwas schwer, einen Vergleichsmaßstab zu finden, mit dem die Stärke des Effektes verglichen werden kann. Dennoch kann mit Blick auf die absoluten Zahlen gesagt werden, dass es sich um einen geringen Effekt handelt.

Die Effekte hinsichtlich Arbeitserfahrungen und beruflicher Qualifikation sind etwas stärker. Dementsprechend ist der Effekt auf die Arbeitserfahrung auch auf dem 1 %-Niveau signifikant. Die relativen Effekte belaufen sich auf 3,3 % (berufliche Qualifikation) beziehungsweise 4,6 % (Arbeitserfahrung). Dies ist nicht weiter überraschend, da im Unterschied zur Kontrollgruppe die Teilnehmendengruppe Arbeitserfahrungen im Rahmen der Beschäftigungsphase gesammelt hatte, während die Kontrollgruppe im gleichen Zeitraum weitestgehend keine vergleichbaren Arbeitserfahrungen sammeln konnte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine subjektive Einschätzung handelt. Daher lässt dieses Ergebnis lediglich darauf schließen, dass die Gruppe der Teilnehmenden ihre Erfahrungen im Rahmen der Beschäftigungsphase als wertvolle Arbeitserfahrung und Verbesserung ihrer beruflichen Qualifikation einschätzte. Es können aber keine Aussagen darüber getroffen werden, wie potenzielle Arbeitgeber diese Arbeitserfahrung und die neu gewonnenen beruflichen Qualifikationen bewerten, oder inwieweit die gemachten Arbeitserfahrungen tatsächlich relevant für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sind. Hier könnte ein Vergleich der Tätigkeiten im Rahmen der Beschäftigungsphase zu AGH MAE interessant sein, der sowohl in den Fallstudien als auch in der E-Mail-Befragung thematisiert wurde und zeigte, dass es sich bei den Tätigkeiten der Beschäftigungsphasen teils um anspruchsvollere Tätigkeit handelte, teils aber auch AGH MAE in Bürgerarbeitsplätze umgewandelt wurden. Bezogen auf Letzteres wurde dann auch von einem niedrigen Anspruchsniveau der Tätigkeiten berichtet, wenn es sich um helfende, zuarbeitende Tätigkeiten insbesondere in Bereichen mit wenig Interaktion mit Menschen handelte. Es kann also kritisch hinterfragt werden, ob mit der Beschäftigungsphase stets der Erwerb bzw. die Aneignung beschäftigungsrelevanter Eigenschaften für den ersten Arbeitsmarkt verbunden sind.

¹⁰⁸ Für die Wirkungsanalyse wurden die Variablen umkodiert, sodass ein höherer Wert immer einer besseren Beschäftigungsfähigkeit entspricht. Die deskriptiven Statistiken weichen daher von den im Abschnitt 4 dargestellten ab.

Abbildung 5.5: Effekte der Beschäftigungsphase auf soziale Problemlagen und soziales Umfeld



Quelle: Teilnehmendenbefragung (1. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

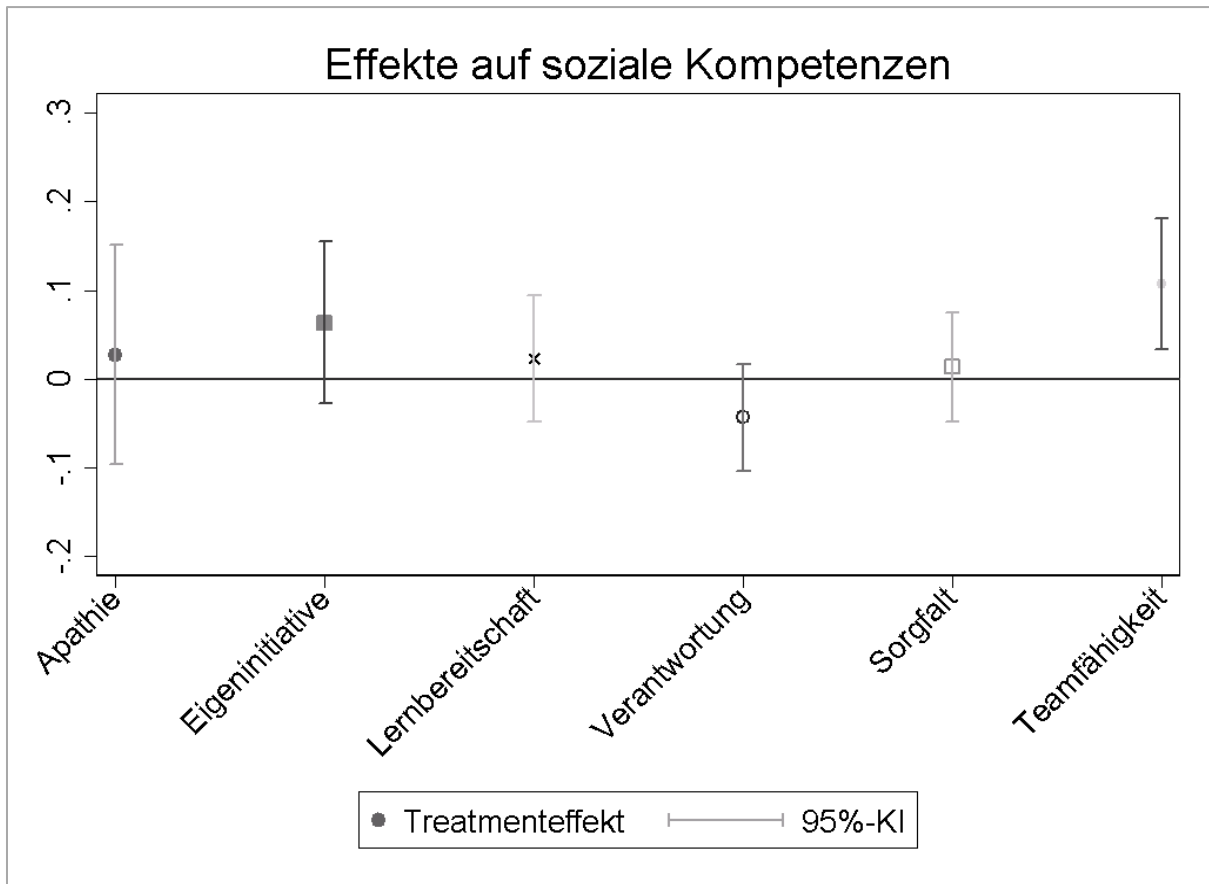
Auch im Bereich der „sozialen Problemlagen“ finden sich keine auf dem 5 %-Niveau signifikanten Effekte der Beschäftigungsphase (Abbildung 5.5, links). Allerdings ist der positive Effekt auf die Angabe, Probleme mit Schulden zu haben zum 10 %-Niveau signifikant. Der relative Effekt beläuft sich auf 4,5 %. Es erscheint plausibel, dass beispielweise im Rahmen des Coaching Beratungen geleistet wurden, die zu einem Rückgang der Schuldenproblematik beitrugen. Dennoch sollte festgehalten werden, dass dieser Effekt nicht auf dem üblicherweise angelegten Signifikanzniveau von 5 % statistisch belastbar ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich für das „soziale Umfeld“ (Abbildung 5.5, rechts). Hier ist wiederum für ein Merkmal (die Frage nach vielen erfolgreichen Freunden) ein statistisch signifikanter positiver Effekt zu erkennen, welcher relativ bei 11 % liegt. Dieser Effekt passt dazu, dass es aufgrund der Beschäftigungsphase auch zu einer höheren Kontaktdichte mit Freunden gekommen ist.

Bei den „sozialen Kompetenzen“ kann ebenfalls für ein Merkmal ein positiver Effekt gefunden werden (Abbildung 5.6): Hier weist die Frage nach Teamfähigkeit einen positiven Programmeffekt auf. Der absolute Effekt von 0,10 bedeutet im Verhältnis zum Mittelwert der Variable (3,71)¹⁰⁹ wiederum einen eher schwachen relativen Effekt von 2,7 %. Außerdem ist interessant zu sehen, dass dieser positive Programmeffekt eher auf ein Abfallen, also auf eine negative Entwicklung der Kontrollgruppe zurückgeht als auf eine positive Entwicklung der teilnehmenden Personen.¹¹⁰ Dies bedeutet, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase zwar nicht zu einer Erhöhung der Teamfähigkeit führt, aber ein Abfallen verhindert, das ohne die Teilnahme eingetreten wäre.

¹⁰⁹ Übersicht über Mittelwerte aller abhängigen Variablen sowie der in der Wirkungsanalyse verwendeten Kontrollvariablen siehe im Anhang, Tabelle A.9.1.

¹¹⁰ Dies geht nicht aus den Abbildungen hervor, sondern ergibt sich beispielsweise bei der Betrachtung der im Anhang (Abbildung A.9.7) aufgeführten Mittelwerte über die Zeit.

Abbildung 5.6: Effekte der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit auf soziale Kompetenzen

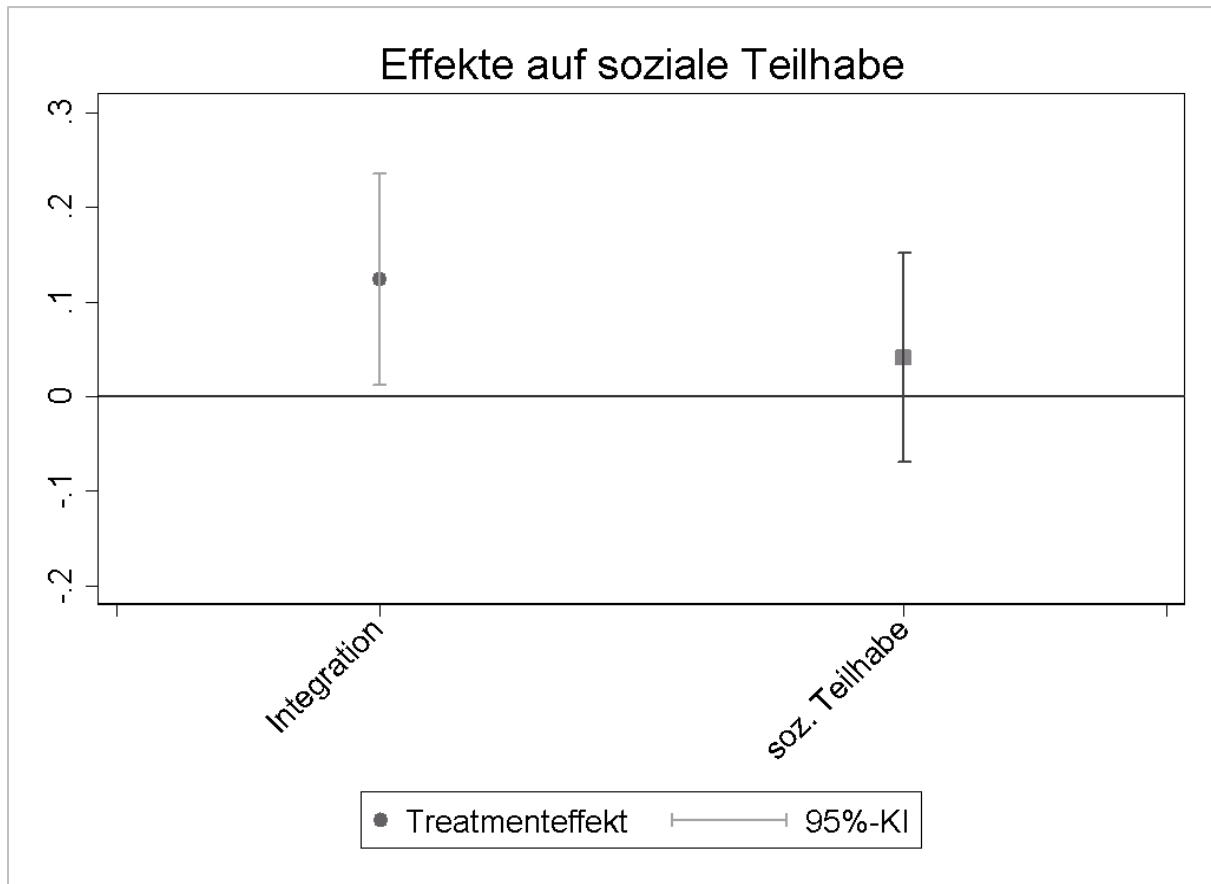


Quelle: Teilnehmendenbefragung (1. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

Bei den beiden Variablen zur sozialen Teilhabe (Abbildung 5.7) kann immerhin bei der sozialen Integration, die durch häufiges Treffen mit Freunden/Bekanntem dargestellt wird, ein positiver Programmeffekt gefunden werden. Der marginale Effekt bei sozialer Integration beträgt 0,12, was angesichts des Mittelwertes dieser Variablen (2,97) eine Erhöhung um 4,0 % bedeutet. Der geschätzte Effekt auf die zweite Variable, das Gefühl sozialer Teilhabe,¹¹¹ ist nicht signifikant. Die Gesamtschau der Ergebnisse lässt somit allerdings auf einen moderat positiven Effekt auf soziale Integration und Teilhabe schließen.

¹¹¹ Das Gefühl sozialer Teilhabe wurde über folgende Frage erhoben: „Man kann das Gefühl haben am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und dazugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder eher ausgeschlossen? Geben Sie bitte auf einer Skala von 0 (Ich fühle mich ausgeschlossen) bis 10 (Ich fühle mich dazugehörig) an, was auf Sie zutrifft.“ (Siehe Fragebogen zur Teilnehmendenbefragung im Anhang, Abschnitt A.3.8).

Abbildung 5.7: Effekte der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit auf Merkmale der sozialen Teilhabe



Quelle: Teilnehmendenbefragung (1. und 3. Welle), eigene Berechnungen.

Insgesamt legen die Ergebnisse für die Gesamtstichprobe somit drei Schlussfolgerungen nahe: Erstens zeigt sich über alle Dimensionen hinweg ein schwacher aber statistisch belastbarer Effekt auf einzelnen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe. Zweitens ist interessant zu sehen, dass es sich bei den positiv beeinflussten Dimensionen weniger um kognitive Fähigkeiten handelt, sondern vor allem um solche Merkmale, die sich auf die soziale Integration und Interaktion beziehen (Teamfähigkeit, erfolgreiche Freunde, häufige Treffen mit Freunden). Drittens kann festgehalten werden, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase diese als wertvolle Erfahrung hinsichtlich ihrer beruflichen Entwicklung und Qualifikation einschätzten. Hierbei muss einschränkend hinzugesagt werden, dass offen gelassen werden muss, inwieweit sich diese Einschätzung mit der Einschätzung anderer Personen, zum Beispiel potenzielle zukünftige Arbeitgeber, deckt.

Die Wirkungsanalyse wurde zusätzlich für verschiedene Untergruppen getrennt durchgeführt. Wie beschrieben, wurde sowohl nach Männern und Frauen als auch nach der Art der Durchführung des Coaching differenziert. Wie bei der Darstellung der deskriptiven Statistiken zu den Dimensionen „Suchverhalten“ und „Konzessionsbereitschaft“ bereits erwähnt, ist nicht eindeutig, in welchem Fall von einem statistisch signifikanten Unterschied gesprochen werden kann. Eine eher konservative Herangehensweise besteht darin, zu überprüfen ob die Konfidenzintervalle überlappen. Eine Alternative hierzu besteht darin, den Effekt für eine der beiden Gruppen als bekannt anzunehmen, und nur zu überprüfen, ob dieser Effekt innerhalb des Konfidenzintervalls der anderen Gruppe liegt. Es ist nicht abschließend geklärt, welche die richtige Herangehensweise ist. Inwieweit die Ergebnisse statistisch belastbar sind, muss daher offen gelassen werden. Es zeigt sich allerdings, dass in keiner der Untergruppen, also weder bezüglich der Art des durchgeführten Coaching – durch das Jobcenter oder durch einen Träger – noch bezüglich des Geschlechts eine starke Effektheterogenität besteht. Exemplarisch

ist dies im Anhang (Abbildung A.9.8) für kognitive Fähigkeiten dargestellt. Bei der Differenzierung nach der Art des Coaching wird deutlich, dass sowohl die Punktschätzer als auch die 95 %-Konfidenzintervalle für alle Variablen fast identisch sind. Eine Ausnahme bildet die berufliche Qualifikation, hier überlappen sich allerdings die Konfidenzintervalle sehr deutlich und der Punktschätzer der einen Gruppe liegt innerhalb des Konfidenzintervalls der anderen Gruppe. Eine statistische Belastbarkeit ist somit bei keiner Herangehensweise gegeben. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die Wirkungsanalyse für Männer und Frauen getrennt durchführt. Auch hier sind die Punktschätzer und Konfidenzintervalle über alle Einzelvariablen hinweg fast identisch und obwohl bei der Internetrecherche unterschiedliche Effekte beobachtet werden können, überlappen sich die 95 %-Konfidenzintervalle wieder sehr deutlich.

Das Fazit lautet somit, dass für die unterschiedlichen Untergruppen keine großen Unterschiede in den Effekten festgestellt werden. Es können folglich weder eindeutige Rückschlüsse darauf gezogen werden, für welche Gruppe die Beschäftigungsphase besonders effektiv ist, noch darauf ob eine Ansiedlung des Coaching beim Jobcenter effektiver ist. Es ist allerdings zu bedenken, dass es die geringen Fallzahlen in den Untergruppen schwerer machen, statistisch belastbare Unterschiede zu finden. Die Abwesenheit derartiger Unterschiede sollte daher nicht überinterpretiert werden. Dieses Ergebnis passt dennoch sowohl zur internationalen Forschungsliteratur, die innerhalb eines Programms keine eindeutige Effektheterogenität feststellen konnte (siehe zum Beispiel Kluge et al. 2007), als auch zu den Befunden hinsichtlich der Aktivierungsphase.

In einem letzten Schritt wurden die obigen Ergebnisse durch die Anwendung anderer Schätzverfahren auf ihre Validität überprüft. Dabei zeigt sich, dass alle vier alternativen Verfahren hinsichtlich geschätztem Programmeffekt und dazugehörigem Standardfehler ähnliche Ergebnisse liefern. Dies impliziert, dass die dargestellten Ergebnisse nicht abhängig von unter Umständen willkürlichen Entscheidungen bei der Auswahl des statistischen Verfahrens sind und den Ergebnissen somit ein relativ großes Vertrauen entgegengebracht werden kann. Die Ergebnisse dieser Analysen können im Anhang (Abbildung A.9.9 bis A.9.13) eingesehen werden.

5.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Effekte der Beschäftigungsphase auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe eher begrenzt sind. Hinsichtlich „Suchverhalten“ und „Konzessionsbereitschaft“ zeigt sich ein Rückgang im Verlauf der Beschäftigungsphase, wobei sich bei der Mehrheit der Merkmale allerdings eine Erhöhung (fast) zurück auf das Ausgangsniveau nach Beendigung der Beschäftigungsphase feststellen lässt. Dies passt zu den negativen Beschäftigungseffekten, die im Abschnitt 4 dargestellt werden, und bestärkt die Interpretation, dass diese durch Lock-In-Effekte verursacht werden. Bei der Wirkungsanalyse hinsichtlich der anderen Dimensionen („soziale Kompetenzen“, „kognitive Kompetenzen“, „soziale Problemlagen“ und „soziales Umfeld“) zeigt sich, dass die Auswirkungen einer Teilnahme an der Beschäftigungsphase auf kognitive Fähigkeiten wie Rechen- oder Lese- und Schreibfähigkeit vernachlässigbar sind. Allerdings können im Bereich der sozialen Kompetenzen, insbesondere bezüglich der Bereitschaft im Team zu arbeiten, Verbesserungen erzielt werden.

Auch im Bereich der sozialen Teilhabe scheint es gewisse positive Effekte zu geben. Hier lässt sich ein positiver Programmeffekt der Beschäftigungsphase auf die soziale Integration der Teilnehmenden beobachten. Im Großen und Ganzen folgen die Ergebnisse dem durchaus plausiblen Muster, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase nicht unbedingt zu einer Verbesserung kognitiver Kompetenzen beiträgt, hingegen aber zu einer besseren sozialen Integration und Interaktion führt. Bei allen beobachteten Effekten scheint es allerdings keinen Unterschied zu machen, von wem die Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase gecoacht wurden. Ebenso unterscheidet sich der Effekt nicht zwischen Männern und Frauen. Zuletzt erweisen sich die Ergebnisse recht robust hinsichtlich der Verwendung unterschiedlicher statistischer Verfahren.

Insgesamt können auf diesen Ergebnissen basierend drei Schlussfolgerungen gezogen werden:

- (1) Insbesondere die Beschäftigungsträger aber auch die Jobcenter hatten teilweise eine dem Ziel des Modellprojekts entgegenlaufende Zielsetzung, indem sie die Teilnehmenden länger in der Beschäftigungsphase belassen wollten: Während die Jobcenter die Beschäftigungsphase als Möglichkeit sahen, Personen mit komplexeren Profillagen zunächst zu stabilisieren und deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und anschließend eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt anzustreben, waren die Beschäftigungsträger an einer möglichst langen Beschäftigung der gleichen Personen interessiert. Dadurch waren insbesondere zu Beginn der Beschäftigungsphase die Bemühungen deutlich geringer, die Teilnehmenden zu motivieren, sich auf ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse zu bewerben. Dies kann ein Erklärungsansatz für die identifizierten negativen Beschäftigungseffekte sowie den beobachteten Rückgang in der Suchintensität und der Konzessionsbereitschaft sein. Es gibt daher mehrere Handlungsoptionen, die womöglich zu einer Abschwächung der negativen Beschäftigungseffekte führen könnten:
 - Ein intensiveres Coaching beziehungsweise eine intensivere Begleitung der Bewerbungs Bemühungen schon zu Beginn oder nach einer kürzeren Dauer der Beschäftigungsphase. Hierfür müssten allerdings die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ waren für das Coaching keine zusätzlichen finanziellen Mittel durch den Bund vorgesehen. Als Konsequenz ergab sich, dass – so die Ergebnisse der Fallstudien – wenn das Coaching ausschließlich durch die Jobcenter erfolgte, dieses in das reguläre Tagesgeschäft integriert werden musste und daher nicht zwingend mit der Intensität stattfand, die eigentlich erforderlich gewesen wäre. Zudem bestand der oben erwähnte Interessenskonflikt, wenn das Coaching durch einen Beschäftigungsträger durchgeführt wurde.
 - Verkürzung der Beschäftigungsphase. Die Mehrheit der Teilnehmenden hatte die maximale Beschäftigungsdauer von drei Jahren ausgeschöpft. Eine Verkürzung ist insbesondere dann zu diskutieren, wenn die ausgeübten Tätigkeiten identisch sind mit Tätigkeiten, die im Rahmen von AGH MAE meist nicht länger als ein Jahr von derselben Person ausgeübt wurden. Eine Reduktion der Maximaldauer würde zum einen per Definition zu einer Reduktion von Lock-In-Effekten führen. Zum anderen ist es unwahrscheinlich, dass der zusätzliche Gewinn hinsichtlich Beschäftigungsfähigkeit nach ein oder zwei Jahren allzu groß ist, da die stabilisierende Funktion öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse wahrscheinlich unmittelbar eintritt. Ausnahmen von dieser Schlussfolgerung stellen Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen dar, bei denen eine längere Maßnahmendauer unter Umständen notwendig sein könnte. Dieser Personenkreis wurde aber, wie im Abschnitt 4 festgestellt wurde, weitestgehend nicht für die Beschäftigungsphase berücksichtigt.
- (2) Zwar können die beiden Effekte nicht genau mathematisch verrechnet werden, allerdings ist der negative Beschäftigungseffekt doch relativ stark, der Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit hingegen eher schwach. Damit sich die Effekte ausgleichen, müsste der schwache Anstieg in der Beschäftigungsfähigkeit zu einer starken Verbesserung der Integrationswahrscheinlichkeit führen. Außerdem ist der tatsächliche Effekt der einzelnen Merkmale auf einen Übergang in zukünftige Beschäftigung ebenfalls nicht allzu stark. Dementsprechend muss von einem langfristig negativen Beschäftigungseffekt der Beschäftigungsphase ausgegangen werden.
- (3) Die positiven Effekte auf die soziale Integration und Interaktion schwächen die negativen subjektiven Auswirkungen der Arbeitslosigkeit ab.

6 Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts „Bürgerarbeit“

Nachdem in den Abschnitten 3 und 4 die Ergebnisse der Wirkungsanalysen der beiden Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ dargestellt wurden, geht dieser Abschnitt einen Schritt weiter und erweitert die Ergebnisse bezüglich der Effektivität des Programms durch Analysen über dessen Effizienz.¹¹² Während die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland in der Regel gut evaluiert werden kann, ist dies für die Effizienz meist nicht der Fall. Dies liegt zum einen am Fehlen disaggregierter Kostendaten der BA (Heyer et al. 2011), zum andern daran, dass in der Vergangenheit oft auf eine Effizienzanalyse verzichtet wurde, wenn sich herausgestellt hat, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen keine signifikante Wirkung erzielten (Boockmann et al. 2014).

Für die Effizienzanalyse in dieser Evaluation werden die (tatsächlichen) Kosten des Modellprojekts verwendet um eine Kosten-Nutzen-Relation aufzustellen. Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse bilden den Nutzen ab, das heißt, beantworten die Fragen:

- Wie viele zusätzliche Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt konnten erreicht werden?
- Wie viele davon sind bedarfsdeckend?
- Unterscheiden sich die Tagesentgelte der integrierten Teilnehmenden von vergleichbaren integrierten Nicht-Teilnehmenden?

Die Wirkungsanalyse kann jedoch keine Aussagen darüber treffen, ob sich das Modellprojekt fiskalisch gerechnet hat, also, ob weniger Geld für das Modellprojekt ausgegeben wurde als durch die zusätzlichen Integrationen an Einnahmen im Steuer- und Sozialsystem sowie an Einsparungen insbesondere von Sozialleistungen generiert wurden.¹¹³

Auf diesen Überlegungen aufbauend ist es das Ziel der Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzanalyse, die Kosten des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ den erzielten Einsparungen und Einnahmen gegenüber zu stellen. Wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsanalyse ist dementsprechend, die direkten Kosten, aber auch die direkten Einsparungen und Einnahmen des Modellprojekts zu ermitteln und diesen direkten Effekten die Fördereffekte, das heißt die aufgrund des Modellprojekts eintretenden Veränderungen in den Auszahlungen der Sozialleistungen sowie in den Steuereinnahmen und den Einnahmen der Sozialversicherungsträgern, gegenüberzustellen.

Im Folgenden wird in Abschnitt 6.1 die Konzeption der Wirtschaftlichkeitsanalyse vorgestellt, Abschnitt 6.2 gibt einen Überblick über die verwendeten Daten und das konkrete Vorgehen, während in Abschnitt 6.3 die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalyse dargestellt werden. Die zentralen Erkenntnisse werden im Abschnitt 6.4 zusammengefasst.

6.1 Konzeption der Berechnung der Wirtschaftlichkeit

In der Regel werden bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit ausschließlich die Kosten, Einnahmen und Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten berücksichtigt, da es um eine fiskalische Kosten-Nutzen-Relation gehen soll. Dies entspricht einerseits dem Vorgehen in ähnlichen Evaluationsstudien (IAW/ISG 2013b, IAQ/IAW 2012, ISG et al. 2011, ZEW et al. 2008), andererseits ist es grundsätzlich schwierig, die Kosten der privaten Zuwendungsgeber zu erfassen und insbesondere den daraus entstehenden Nutzen für diese zu ermitteln. Die fiskalischen Kosten, Einnahmen und Einsparungen wer-

¹¹² Dabei ist die Grundidee nicht nur zu untersuchen ob das Modellprojekt effektiv ist, also ob die gesetzten Ziele erreicht werden, sondern auch ob dies auch effizient ist, das heißt inwieweit die Ziele zu Kosten erreicht werden, welche den Nutzen nicht übersteigen.

¹¹³ Eine weitergehende Analyse könnte die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten untersuchen. Diese würde noch weitere (Folge-)Effekte, beispielsweise volkswirtschaftliche Einsparungen durch reduziertes Suchtverhalten, berücksichtigen.

den auf die unterschiedlichen Ebenen – EU, Bundeshaushalt, Sozialversicherungsträger, Länderhaushalte und kommunale Haushalte – aufgeteilt. Ähnlich wie bei den Wirkungsanalysen, bei denen separate Untersuchungen der Effekte auf die Aktivierungs- und auf die Beschäftigungsphase vorgenommen wurden, teilt sich die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit ebenfalls auf diese beiden Phasen auf.

Aktivierungsphase

Die Aktivierungsphase war zwar verpflichtend im Programm vorgeschrieben, sie wurde allerdings nicht direkt durch Programmmittel finanziell unterstützt. Stattdessen finanzierte sie sich aus Eingliederungsmitteln des SGB II. Allerdings bestand die Möglichkeit, dass die Bundesländer mit ESF-Mitteln oder über Landesprogramme die Finanzierung der Aktivierungsphase unterstützen. Zusätzlich konnten die Kommunen einen Teil der Finanzierung übernehmen. Wie in Abschnitt 3.2.2 beschrieben, standen einem Drittel der Jobcenter Landesmittel des ESF zur Verfügung und in wenigen Fällen gab es eine Unterstützung aus kommunalen Mitteln (8,8 % der teilnehmenden Jobcenter) oder aus einem Landesprogramm (3,6 % der teilnehmenden Jobcenter).¹¹⁴

Wie die deskriptiven Auswertungen in Abschnitt 3.3.2 zeigen (Abbildung 3.2), erhielten Teilnehmende der Aktivierungsphase häufiger eine Maßnahme zugewiesen als Nicht-Teilnehmende. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Ausgestaltung der Aktivierungsphase den Jobcentern überlassen war und auch Standardmaßnahmen von einigen Jobcentern intensiv genutzt wurden.¹¹⁵ Dieser erhöhte Maßnahmeneinsatz kann deshalb als Kosten der Aktivierungsphase gerechnet werden. Kosten, die nicht abgeschätzt werden können, sind beispielsweise solche, die durch die Erhöhung von Betreuungsschlüsseln oder einer häufigeren Kontaktdichte generiert wurden. Hierbei ist, wie in Abschnitt 3.5.5 dargestellt, davon auszugehen, dass es sich um eine Umverteilung eines höheren Personalaufwands von nicht-teilnehmenden Personen zu teilnehmenden Personen handelt. Damit wären diese Maßnahmen auf dem Papier kostenneutral. Geht man jedoch davon aus, dass die Aktivierungsphase auf alle Personen in einem Jobcenter angewendet wird, so müsste man zusätzliches Personal einstellen. In welcher Höhe dies erfolgen müsste, kann aufgrund fehlender Informationen über Personalkosten der Jobcenter nicht ermittelt werden.

Daher beschränken sich die direkten Kosten der Aktivierungsphase auf eine Berechnung der höheren Ausgaben des Maßnahmeneinsatzes.¹¹⁶ Dies gilt sowohl für die Jobcenter, in denen weiteren Finanzierungsquellen erschlossen wurden, als auch für die Jobcenter in denen dies nicht der Fall war. Bei letzteren wurden die höheren Ausgaben auf Kosten der nicht-teilnehmenden Personen erreicht, das heißt, es kam innerhalb des im Jobcenter verfügbaren Budgets zu einer Umverteilung von Maßnahmeteilnahmen zu Gunsten der Teilnehmenden der Aktivierungsphase. Je nachdem, ob man die tatsächlichen Kosten oder die hypothetischen Kosten im Vergleich zum Regelgeschäft messen will, sollten von den Maßnahmenausgaben für Teilnehmende der Aktivierungsphase die Maßnahmenkosten für Nicht-Teilnehmende aus teilnehmenden Jobcentern (tatsächliche Kosten) beziehungsweise aus nicht-teilnehmenden Jobcentern (hypothetische Kosten) abgezogen werden. Da die aktivierten Personen nur einen kleinen Teil der eLb ausmachen, ist die Verdrängung pro Person als gering einzuschätzen. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Wirkungsanalyse (siehe genaue Erläuterungen zu den Substitutionseffekten in Abschnitt 3.5.). Daher wird eine Berechnung der tatsächlichen Kosten vorgenommen.

¹¹⁴ Die Auswertungen stammen aus den E-Mail-Befragungen der teilnehmenden Jobcenter. Allerdings gibt es keine detaillierten Angaben zur Höhe der Förderung.

¹¹⁵ Eine Aufteilung der Jobcenter auf unterschiedliche Strategietypen der Umsetzung findet sich im Abschnitt 3.2.4.

¹¹⁶ Auch bei der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG et al. 2011) wurden die höheren Kosten des Maßnahmeneinsatzes als Wert für direkte Kosten genutzt.

Da es während der Aktivierungsphase zu keinen direkten Einnahmen oder Einsparungen kommen kann, beschränken sich die direkten Kosten, Einnahmen und Einsparungen der öffentlichen Hand auf die Landes- und Kommunalzuschüsse sowie auf die Kosten des erhöhten Maßnahmeneinsatzes.

Beschäftigungsphase

Im Unterschied dazu entstanden während der Beschäftigungsphase sowohl direkte Kosten als auch direkte Einnahmen und Einsparungen. Die Kosten der Beschäftigungsphase setzten sich einerseits aus den direkten Ausgaben des Modellprojekts aus Bundesmitteln des ESF sowie aus SGB II-Eingliederungsmitteln des Bundes zusammen, andererseits konnten sowohl die Bürgerarbeitsplätze als auch das beschäftigungsbegleitende Coaching durch Mittel aus anderen öffentlichen Haushalten kofinanziert werden.

Die direkten Ausgaben des Modellprojekts setzten sich folgendermaßen zusammen: Jeder Bürgerarbeitsplatz wurde bei einer 30-Stunden-Arbeitswoche (20-Stunden-Arbeitswoche) mit 500 Euro (333 Euro) aus Mitteln des ESF finanziert. Diese wurden durch einen Zuschuss aus Bundeshaushaltsmitteln zum Arbeitsentgelt von 400 Euro (267 Euro) sowie durch einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen von 180 Euro (120 Euro) ergänzt.

Durch die Finanzierung der Bürgerarbeitsplätze aus Bundesmitteln des ESF war eine weitere Kofinanzierung der Bürgerarbeitsplätze aus ESF-Landesmitteln untersagt. Dennoch konnten die Länder aus eigenen Mitteln die Bürgerarbeitsplätze direkt unterstützen. Auch die Kommunen konnten die Arbeitsentgelte durch kommunale Mittel erhöhen, beziehungsweise waren sogar dazu verpflichtet, wenn der Bürgerarbeitsplatz bei der Kommune angesiedelt war und das Arbeitsentgelt unterhalb des tariflichen Arbeitsentgelts für ähnliche Tätigkeiten lag.

Neben dem eigentlichen Bürgerarbeitsplatz war ein beschäftigungsbegleitendes Coaching vorgesehen, das ähnlich wie die Aktivierungsphase nicht durch Mittel des Modellprojekts finanziert wurde. Auch das Coaching konnte durch Landesmittel aus dem Landeshaushalt oder den ESF-Mitteln auf Landesebene finanziert werden. Auch hier konnten kommunale Mittel zur Finanzierung beitragen. Tabelle 6.1 fasst die verfügbaren Informationen zur Kofinanzierung durch die Länder zusammen. Da zur Kofinanzierung aus Landeshaushaltsmitteln keine vollständigen Informationen existieren, werden diese bei der Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht berücksichtigt. Auch zu den Ausgaben aus ESF-Landesmitteln sind ausschließlich sehr grobe Informationen vorhanden. So gibt es in Sachsen-Anhalt Informationen zu den konkret für die Bürgerarbeit veranschlagten Ausgaben (insgesamt 16,4 Mio. Euro ESF-Mittel; Landtag von Sachsen-Anhalt, 2010), in Bayern existieren dagegen lediglich Informationen darüber, dass sowohl die Aktivierungsphase als auch das beschäftigungsbegleitende Coaching über die allgemeine Förderung eines Coaching in allen Jobcentern unterstützt wurde. Aufgrund dieser doch sehr unterschiedlichen Angaben sowie keinerlei Informationen, wie viel der veranschlagten Mittel tatsächlich verwendet wurden, wird auf eine Berücksichtigung der Landeszuschüsse verzichtet. Auch eine Berücksichtigung kommunaler Kofinanzierung ist nicht konsistent umsetzbar, da keine zuverlässigen Angaben zur Höhe der kommunalen Kofinanzierung vorliegen. Somit werden die Kosten des Programms leicht unterschätzt, die existierenden Angaben lassen aber darauf schließen, dass die zusätzliche Finanzierung nur einen marginalen Anteil der Gesamtkosten ausmacht, und eine Berücksichtigung dieser somit nicht zu substantiell anderen Schlussfolgerungen führen würde.

Die direkten Einnahmen und Einsparungen der Beschäftigungsphase entstehen durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Teilnehmenden. Hierdurch werden einerseits Sozialleistungen eingespart, da Teile des Arbeitsentgelts auf diese angerechnet werden. Zusätzlich müssen auf die Arbeitsentgelte Steuern abgeführt werden. Hiervon profitieren durch Einsparungen der Bundeshaushalt und die kommunalen Haushalte (Sozialleistungen) sowie durch Mehreinnahmen die Sozialversicherungsträger (Sozialversicherungsbeiträge) einerseits sowie der Bundeshaushalt und die Landes- und Kommunalhaushalte (Steuern) andererseits.

Tabelle 6.1: Kofinanzierung der Bundesländer

	ESF-Mittel		Landesprogramme
	Aktivierung	Coaching	
Schleswig-Holstein			
Hamburg			1,31 Mio. aus Haushaltsmitteln
Niedersachsen	✓	✓	Keine Kofinanzierung
Bremen			
Nordrhein-Westfalen			
Hessen			Landeshaushaltsmittel
Rheinland-Pfalz			
Baden-Württemberg			Keine Kofinanzierung
Bayern	✓	✓	
Saarland			
Berlin			Keine Kofinanzierung Aktivierung und Coaching wurden durch die Städtischen Ämter kofinanziert
Brandenburg			Die Bürgerarbeitsplätze wurden mit 250 €/Monat durch das Landesprogramm "Arbeit für Brandenburg" kofinanziert.
Mecklenburg-Vorpommern	✓	✓	
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	✓	✓	
Thüringen	✓		

Anmerkung: Zu schraffierten Zellen gibt es keine Informationen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Den hier beschriebenen direkten Kosten, Einsparungen und Mehreinnahmen müssen die Fördereffekte gegenübergestellt werden. Hierzu werden die Ergebnisse der Wirkungsanalysen aus den Abschnitten 3.5.2 und 4.4.3 verwendet. Die Differenz aus den direkten Kosten, Einsparungen und Mehreinnahmen sowie den Fördereffekten gibt dann an, inwieweit sich das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ wirtschaftlich gerechnet hat. Tabelle 6.2 stellt die Einnahmen, Einsparungen und Ausgaben des Modellprojekts schematisch für die einzelnen öffentlichen Haushalte dar.

Tabelle 6.2: Schematische Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Bürgerarbeit

	ESF-Mittel	Bund	Sozialversicherungsträger	Länder	Kommunen
Direkte Kosten, Einsparungen und Einnahmen					
Direkte Kosten der Aktivierungsphase				(-)	(-)
Direkte Kosten der Beschäftigungsphase	-	-		(-)	(-)
Kosten des Coaching	(-)			(-)	(-)
Einsparungen Maßnahmen		+			
Einsparungen Sozialleistungen		+			+
Mehreinnahmen Sozialversicherungen			+		
Mehreinnahmen Steuern		+		+	+
Fördereffekte					
Einsparungen Sozialleistungen		+/-			+/-
Mehreinnahmen Sozialversicherungen			+/-		
Mehreinnahmen Steuern		+/-		+/-	+/-

Anmerkungen:

Angaben in Klammern: Hierbei handelt es sich um Zusatzleistungen, die nicht zwingend im Programm erforderlich sind
Fördereffekte: In Abhängigkeit von den Fördereffekten können diese zu Mehr- oder Mindereinnahmen und -einsparungen führen.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2 Berechnungsschritte der einzelnen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsanalyse

Bevor auf die einzelnen Bereiche der Wirtschaftlichkeitsanalyse eingegangen wird, sind ein paar Anmerkungen zu den Berechnungsgrundlagen notwendig. Weder in den Prozessdaten noch in den Monitoringdaten des ESF lässt sich identifizieren, wie viele der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase 30 Stunden pro Woche und wie viele 20 Stunden pro Woche gearbeitet haben. Ein Versuch, auf Basis der Informationen aus den Monitoringdaten über besetzte Stellen sowie Gesamtausgaben, eine Aufteilung abzuschätzen, führte zu unplausiblen Ergebnissen. Denn diese Abschätzungen kamen zu einem sehr hohen Anteil der Bürgerarbeitsplätze mit 20 Arbeitsstunden pro Woche, die zudem über die Jahre sehr volatil waren.¹¹⁷ Dementsprechend wird auf Angaben aus der Jobcenterbefragung zurückgegriffen. In dieser wurde neben der Gesamtzahl der Bürgerarbeitsplätze auch die Zahl der Bürgerarbeitsplätze aufgeteilt auf die beiden Alternativen 30 Stunden pro Woche und 20 Stunden pro Woche abgefragt. Die Auswertung ergibt, dass 6,6 % der Bürgerarbeitsplätze eine Arbeitszeit von 20 Stunden pro Woche vorsah, während die übrigen 93,5 % mit einer Arbeitszeit von 30 Stunden pro Woche eingerichtet wurden. Dies dient als Grundlage für die Berechnung der Anteile der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in den beiden Alternativen.

6.2.1 Direkte Kosten und Einsparungen des Modellprojekts

Die direkten Kosten, Einsparungen und Einnahmen können in vier Bereiche zusammengefasst werden:

- (1) Direkte Kosten des Modellprojekts „Bürgerarbeit“
- (2) Einsparungen bei den Sozialleistungen
- (3) Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben
- (4) Mehrkosten und Einsparungen bei Maßnahmenteilnahmen

Im Folgenden werden die einzelnen Bereiche detaillierter beschrieben.

Direkte Kosten des Modellprojekts „Bürgerarbeit“

Wie bereits im Abschnitt 6.1 erwähnt, wurde im Rahmen des Modellprojekts ausschließlich die Beschäftigungsphase gefördert. Da es sich um eine ESF-geförderte Maßnahme handelte, können die Kosten aus dem Monitoringsystem des Bundes-ESF (ADELE) gewonnen werden. Insgesamt hatte das Modellprojekt rund 990 Millionen Euro gekostet, wovon etwa 460 Millionen Euro aus ESF-Mitteln stammten und die übrigen 530 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt kamen.

Einsparungen bei den Sozialleistungen

Mit der Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase werden Sozialleistungen eingespart, da entsprechend der Freibetragsregelungen Teile des Einkommens aus der Beschäftigung auf die Sozialleistungen angerechnet werden. Grundlage hierfür ist § 11b Absatz 2 und 3 SGB II. Dieser sieht einen Freibetrag von 100 Euro vor, von den nächsten 900 Euro dürfen 20 % der monatlichen Bruttoeinkünfte behalten werden, während von dem Anteil der Bruttoeinkünfte zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro (mit Kindern: 1.500 Euro) 90 % auf die Sozialleistungen angerechnet werden. Konkret bedeutet dies, dass vom Einkommen aus einer Beschäftigung in der Beschäftigungsphase mit 30 Stunden pro Woche (20 Stunden pro Woche) 260 Euro (200 Euro) als Freibetrag nicht auf die Sozialleistungen angerechnet wurden. Das übrige Nettoeinkommen wurde, abzüglich der in § 11b SGB II aufgeführten anrechenbaren Ausgaben, auf die Sozialleistungen angerechnet.

Bei der Anrechnung der Sozialleistungen ist dabei zu berücksichtigen, dass das Arbeitslosengeld II und der Mehrbedarf aus dem Bundeshaushalt bezahlt werden, während die Leistungen für Unterkunft und

¹¹⁷ Die geschätzten Anteile der Bürgerarbeitsplätze mit 20 Arbeitsstunden pro Woche schwankten zwischen 17,6 % (2013) und 52,8 % (2014). Sowohl die E-Mailbefragung der Jobcenter (6,6 %) als auch die Trägerbefragung (4,1 %) implizieren deutlich geringere Anteile.

Heizung (LfU) größtenteils von den Kommunen getragen werden. Bei der Anrechnung der Sozialleistungen wird berücksichtigt, dass zunächst das Arbeitslosengeld II und der Mehrbedarf angerechnet werden und abschließend die LfU. Zusätzlich wird bei den LfU der Bundesanteil berücksichtigt, wie er in den Bundeshaushaltsplänen 2011 bis 2014 ausgewiesen ist.

Bei der Berechnung der Einsparungen von Sozialleistungen werden die unterschiedlichen Leistungen in Abhängigkeit der Größe der Bedarfsgemeinschaften berücksichtigt. Auf Grundlage der Prozessdaten der BA werden die Anteile der Bedarfsgemeinschaftstypen Alleinstehend, Alleinerziehend, Paar mit Kind(ern) und Paar ohne Kind an den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase berechnet. Die Verteilung ist in Tabelle 6.3 dargestellt.

Tabelle 6.3: Verteilung der Bedarfsgemeinschaftstypen unter den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase

Bedarfsgemeinschaftstypen unter den Teilnehmenden der Beschäftigungsphase	
Alleinstehend	52,6%
Alleinerziehend	16,8%
Paar mit Kind	9,3%
Paar ohne Kind	11,5%
Sonstiges	9,7%
Gesamt	100,0%

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Während die Bedarfsgemeinschaftsgröße bei Alleinstehenden (eine Person) und bei Paaren ohne Kind (zwei Personen) per Definition gegeben ist, ist die Größe der Bedarfsgemeinschaften weder bei Alleinerziehenden (mindestens zwei Personen) noch bei Paaren mit Kind(ern) (mindestens drei Personen) bekannt. Auf Basis der durchschnittlichen Größen der Bedarfsgemeinschaften in der Statistik der BA wurde eine Verteilung der Bedarfsgemeinschaftsgröße für beide Typen geschätzt. Diese Verteilung dient als Grundlage zur Berechnung der durchschnittlichen Bedarfe der Alleinerziehenden und der Paare mit Kind(ern). Für die Regelsätze der Kinder wurde der Durchschnitt der Regelsätze für leistungsberechtigte Jugendliche zwischen 14 und 18 und derjenigen für leistungsberechtigte Kinder zwischen 6 und 14 Jahren sowie unter 6 Jahren genommen. Der Mehrbedarf Alleinerziehender wurde mit 36 % des Bedarfs angesetzt. Dies entspricht dem Mehrbedarfssatz für Alleinerziehende mit zwei bis drei Kindern unter 16 Jahren beziehungsweise einem Kind unter sieben Jahren nach § 21 Absatz 3 Satz 1 SGB II.

Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben

Da es sich bei der Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelte, entstanden für den Staat sowohl Einnahmen in Form von Steuern als auch in Form von Sozialabgaben. Die Steuern wurden auf Basis der Einkommenssteuertarife der Jahre 2011 bis 2014 berechnet. Zur Berücksichtigung des Ehegattensplittings wurde angenommen, dass von den identifizierten Paaren in den Bedarfsgemeinschaften die Hälfte verheiratet war. Die Steuereinnahmen wurden gemäß § 1 des Gemeindefinanzreformgesetzes zu 15 % den kommunalen Haushalten zugerechnet. Die übrigen 85 % wurden gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes zu gleichen Teilen (jeweils 42,5 %) dem Bundeshaushalt und den Länderhaushalten zugerechnet.

Bei der Berücksichtigung der Sozialabgaben sind zwei Aspekte zusätzlich zu beachten. Aufgrund des gleichzeitigen Abgangs der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase aus dem vollständigen SGB II-Leistungsbezug entfielen die entsprechenden Zahlungen an die Sozialversicherungen aus dem SGB II für diese Teilnehmenden. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Umschichtung finanzieller Mittel zwischen zwei öffentlichen Haushalten, die auf die Nettoeffizienz des Modellprojekts keine Auswirkung

gen hat. Die durchschnittlichen Einnahmen der Sozialversicherungen für Leistungsbeziehende wurden aus der Statistik der BA gewonnen.¹¹⁸

Ein weiterer Aspekt, der zu berücksichtigen ist, ist eine Besonderheit des Modellprojekts. Im Unterschied zum Vorgängerprogramm, dem „Kommunal-Kombi“ (IAW/ISG 2013b), wurden für die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase keine Zahlungen in die Arbeitslosenversicherung vorgenommen (BMAS 2010). Für Beschäftigungen im Rahmen der Beschäftigungsphase wurde also der zu zahlende Sozialversicherungsbeitrag um den Anteil der Arbeitslosenversicherung (3 % des Bruttoeinkommens) reduziert.

Mehrkosten und Einsparungen bei Maßnahmenteilnahmen

Wie bereits im Abschnitt 6.1 erwähnt, hatten die Teilnehmenden der Aktivierungsphase deutlich mehr Maßnahmen erhalten als die Personen in der Kontrollgruppe. Für eine Berechnung der besuchten Maßnahmen während der Aktivierungsphase wurden die Maßnahmenteilnahmen der Teilnehmenden der Aktivierungsphase in den ersten 180 Tagen nach dem Beginn der Aktivierungsphase, das heißt für den Mindestzeitraum dieser, ausgezählt. Analog wurden die Maßnahmenteilnahmen der Nicht-Teilnehmenden aus teilnehmenden Jobcentern berechnet. Dabei wurde das hypothetische Eintrittsdatum verwendet und danach die Maßnahmen innerhalb von 180 Tagen gezählt.¹¹⁹ Da nicht alle Personen eine (in den Daten erfasste) Maßnahme erhalten hatten, wurde die gesamte Zahl der Maßnahmenteilnahmen auf die Grundgesamtheit der Teilnehmenden der Aktivierungsphase umgerechnet. Dies diente als Schätzwert für die hypothetische Maßnahmenteilnahme der Teilnehmenden, wenn diese nicht an der Aktivierungsphase teilgenommen hätten. Die Differenz der tatsächlichen Maßnahmenteilnahme und der hypothetischen Maßnahmenteilnahme ergaben die zusätzlichen Maßnahmenteilnahmen aufgrund der Aktivierungsphase.

Auf Basis der im BA-Haushalt aufgeführten Ausgaben für Maßnahmen im Jahr 2010 (BA 2010) und den in der BA-Statistik aufgeführten Teilnehmenden an Maßnahmen (ebenfalls 2010, BA 2011) wurden Durchschnittskosten der Maßnahmen, nach Art der Maßnahme differenziert, berechnet. Die Berechnung der Durchschnittskosten pro Maßnahmeart kann Tabelle 6.4 entnommen werden. Dabei wird deutlich, dass insbesondere Integrationsmaßnahmen¹²⁰ im Vergleich zu Qualifizierungsmaßnahmen¹²¹ deutlich höhere Kosten je Teilnehmenden aufweisen. Die durchschnittlichen Maßnahmenkosten wurden mit den zusätzlichen Maßnahmenteilnahmen der Teilnehmenden der Aktivierungsphase multipliziert und aufsummiert. Die berechnete Summe wurde als Kostenpunkt der Aktivierungsphase in die Effizienzanalyse integriert.

¹¹⁸ Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften (verschiedene Jahrgänge).

¹¹⁹ Für die Berechnung des hypothetischen Eintrittsdatums siehe Abschnitt 3.3.

¹²⁰ Diese sind unter Maßnahmen beim Arbeitgeber, Eingliederungszuschüsse und Einstiegsgeld zu finden.

¹²¹ Diese befinden sich in den Kategorien berufliche Weiterbildung, Maßnahmen beim Träger, den Eignungsfeststellungen/Trainingsmaßnahmen sowie der Freien Förderung nach SGB II.

Tabelle 6.4: Berechnung der Durchschnittskosten der Maßnahmen im Jahr 2010

Maßnahmenart	Kostenpunkte im BA-Haushalt (in Tausend Euro)	Teilnehmende insgesamt	Durchschnittskosten
Berufliche Weiterbildung	645.968	188.782	3.421,77 €
Maßnahmen bei einem Träger	304.647	223.364	1.363,90 €
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	471.337	35.072	13.439,13 €
Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen	2.132	1.702	1.252,64 €
Eingliederungszuschüsse	460.326	121.892	3.776,51 €
Einstiegsgeld	46.598	9.227	5.050,18 €
darunter: Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	24.461	154.160	158,67 €
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	20.801	2.843	7.316,57 €
Arbeitsgelegenheiten	1.679.403	308.461	5.444,46 €
Freie Förderung SGB II	96.883	31.454	3.080,15 €
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	671.962	123.827	5.426,62 €
Durchschnittskosten aller relevanten Maßnahmen	4.425	1.200.784	3.684,69 €

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben aus BA (2010) und BA (2011).

Ein ähnliches Vorgehen wurde für eine Berücksichtigung der Einsparungen bei den Maßnahmenkosten während der Beschäftigungsphase gewählt. Für die Berechnung wurden alle Maßnahmeteilnahmen der Nicht-Teilnehmenden ab dem hypothetisch berechneten Eintrittsdatum in die Beschäftigungsphase gezählt.¹²² Im Unterschied zu den Teilnehmenden der Aktivierungsphase wurden allerdings hier die Kosten der Maßnahmeteilnahmen der Nicht-Teilnehmenden von den Kosten der Maßnahmeteilnahmen der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase abgezogen. Diese Nettokosten wurden als Einsparungen der Beschäftigungsphase berücksichtigt. Grundidee dieses Vorgehens ist, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase ein ähnliches Paket an Standardmaßnahmen erhalten hätten, wenn sie nicht an der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit teilgenommen hätten und dadurch für andere Maßnahmen nicht zur Verfügung standen.¹²³ Berechnungsgrundlage sind erneut die Prozessdaten der BA für die Maßnahmeteilnahmen sowie die Maßnahmenausgaben im BA-Haushalt (BA 2014a) sowie die Anzahl des Gesamtteilnehmenden (BA 2014b) aus 2013 für die Berechnung der Durchschnittskosten pro Maßnahme. Die relevanten Durchschnittskosten sind in Tabelle 6.5 aufgeführt.

Tabelle 6.5: Berechnung der Durchschnittskosten der Maßnahmen im Jahr 2013

Maßnahmenart	Kostenpunkte im BA-Haushalt (in Tausend Euro)	Teilnehmende insgesamt	Durchschnittskosten
Berufliche Weiterbildung	558.199	140.311	3.978,30 €
Maßnahmen bei einem Träger	465.974	160.847	2.897,00 €
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	117.069	12.206	9.591,10 €
Eingliederungszuschüsse	180.170	58.344	3.088,06 €
Einstiegsgeld	26.340	7.230	3.643,15 €
darunter: Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	15.680	26.928	582,29 €
Arbeitsgelegenheiten	302.907	111.428	2.718,41 €
Freie Förderung SGB II	49.026	13.462	3.641,81 €
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	168.844	85.894	1.965,73 €
Durchschnittskosten aller relevanten Maßnahmen	1.884.209	616.650	3.055,56 €

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben aus BA (2014a) und BA (2014b).

¹²² Für die Berechnung des hypothetischen Eintrittsdatums siehe Abschnitt 4.4.1.

¹²³ Zu beachten ist hierbei, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, sofern sie nicht die vollen drei Jahre beschäftigt waren, innerhalb des Beobachtungszeitraums auch andere Maßnahmen hätten erhalten können. Diese müssten dann von den Einsparungen abgezogen werden.

6.2.2 Berechnung der Fördereffekte

Grundlage zur Berechnung der Fördereffekte sind die Ergebnisse der Wirkungsanalysen. Da sich das konkrete Vorgehen zwischen der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase nicht wesentlich unterscheidet, wird das gewählte Verfahren gemeinsam beschrieben. Durch eine Integration in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung treten analog zur Beschäftigungsphase des Modellprojekts drei Effekte ein: Es werden Sozialleistungen eingespart, es werden Steuereinnahmen generiert und die Einnahmen der Sozialversicherungsträger erhöhen sich. Neben einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Integrationsquoten werden bei den Integrierten ebenfalls die Unterschiede im Einkommen in den Berechnungen berücksichtigt.

Für die Wirtschaftlichkeitsanalysen wurden die Integrationsquoten der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe zu den einzelnen Messzeitpunkten jeweils mit der Gesamtzahl der Teilnehmenden multipliziert. Dies ergibt die Gesamtzahl der integrierten Teilnehmenden sowie die hypothetische Zahl der Integrationen ohne das Modellprojekt. Für die Berechnung der Monatseinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wurden die Tagesentgelte zu den Messzeitpunkten der Wirkungsanalyse der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe jeweils mit den Tagen in einem Jahr (365,25) multipliziert und durch die Monatsanzahl (12) geteilt.

Sofern positive Integrationseffekte existieren, wurde die Berechnung der Einsparungen bei den Sozialabgaben mit den auf Basis der durchschnittlichen Tagesentgelte berechneten Monatseinkommen der integrierten Teilnehmenden berechnet. Wenn die Integrationseffekte negativ sind, wurden die durchschnittlichen Monatseinkommen der Kontrollgruppe zur Berechnung der Mindereinnahmen herangezogen. Für die Einkommensunterschiede zwischen den integrierten Teilnehmenden und den Integrierten aus der Kontrollgruppe wurde die Differenz in den einzelnen Einnahmekategorien (Steuern, Sozialabgaben, Einsparungen Sozialleistungen) zwischen den beiden Gruppen gebildet und diese mit der Anzahl der integrierten Teilnehmenden multipliziert.

Die Berechnungen der Einsparungen bei den Sozialleistungen sowie die Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben wurden anschließend analog zum Vorgehen bei den direkten Einsparungen und Einnahmen der Beschäftigungsphase vorgenommen.

6.3 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalysen

Die Effizienz des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ ist sehr stark von der Effektivität, das heißt der Wirkung des Modellprojekts abhängig. Da die Wirkungsanalysen der Aktivierungsphase (Abschnitt 3.5) positive Integrationseffekte identifiziert haben, ist hier die Grundvoraussetzung für die Effizienz der Aktivierungsphase gegeben. Wie die Analysen der Fördereffekte der Aktivierungsphase in Tabelle 6.7 zeigen, wurden durch die Aktivierungsphase Kosteneinsparungen und Mehreinnahmen in Höhe von 26,2 Millionen Euro generiert. Von knapp der Hälfte dieser Einnahmen profitierte der Bund (11,6 Millionen Euro), die übrigen Einnahmen teilen sich auf die Länder (5,9 Millionen Euro), die Sozialversicherungsträger (6,0 Millionen Euro) und die Kommunen (2,6 Millionen Euro) auf.

Berücksichtigt man allerdings die Kosten des Maßnahmeneinsatzes während der Aktivierungsphase kehrt sich das Bild um. Durch den bereits thematisierten intensiven Maßnahmeneinsatz während der Aktivierungsphase entstanden Nettokosten von etwa 138,9 Millionen Euro, die deutlich über den erwirtschafteten 26,2 Millionen Euro liegen. Wie Tabelle 6.6 zeigt, waren etwa ein Viertel der zusätzlichen Maßnahmen Arbeitsgelegenheiten (AGH). Aufgrund der hohen Durchschnittskosten der AGH machen diese aber 45,0 % der gesamten Zusatzkosten für Maßnahmenteilnahmen während der Aktivierungsphase aus. Weiterhin sind knapp 60 % der zusätzlichen Maßnahmenteilnahmen und 26,1 % der zusätzlichen Ausgaben im Bereich Maßnahmen beim Träger entstanden. Dies könnte einerseits der Einsatz von Standardmaßnahmen sein, andererseits könnten sich hier auch Bestandteile der an Träger ausgelagerten Aktivierungsphase befinden.

Tabelle 6.6: Berechnung der Maßnahmenkosten der Aktivierungsphase

Maßnahmenart	Kosten/TN	Nettoteilnahmen		Gesamtkosten	
		Absolut	Anteil	Absolut (in Tausend)	Anteil
Berufliche Weiterbildung	3.421,77 €	2.353	5,2%	8.050 €	5,8%
Maßnahmen bei einem Träger	1.363,90 €	26.534	58,8%	36.190 €	26,1%
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	13.439,13 €	1.880	4,2%	25.260 €	18,2%
Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen	1.252,64 €	-1	0,0%	-1 €	0,0%
Eingliederungszuschüsse	3.776,51 €	901	2,0%	3.402 €	2,4%
Einstiegsgeld	5.050,18 €	405	0,9%	2.043 €	1,5%
darunter: Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	158,67 €	-76	-0,2%	-12 €	0,0%
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	7.316,57 €	-3	0,0%	-20 €	0,0%
Arbeitsgelegenheiten	5.444,46 €	11.482	25,5%	62.516 €	45,0%
Freie Förderung SGB II	3.080,15 €	3.146	7,0%	9.691 €	7,0%
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	5.426,62 €	-1.515	-3,4%	-8.220 €	-5,9%
Sonstiges	3.684,69 €	-1	0,0%	-5 €	0,0%
		45.105		138.894 €	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben aus BA (2014a) und BA (2014b) sowie den IEB.

Aufgrund der hohen zusätzlichen Maßnahmenkosten ist die Nettoeffizienz der Aktivierungsphase negativ und liegt bei 112,7 Millionen Euro. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass für die Integration ausschließlich ein Zeitraum von zwei Jahren berücksichtigt wurde.

Eine Differenzierung der Wirtschaftlichkeitsanalysen nach dem Geschlecht zeigt, dass Frauen im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Teilnehmenden der Aktivierungsphase (43,9 %) einen leicht höheren Anteil an den positiven Fördereffekten haben (45,5 %). Dabei ist auffällig, dass durch die Integration weiblicher Teilnehmender insbesondere Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben (21,9 Millionen Euro) generiert werden, während die Einsparungen bei den Sozialleistungen (1,4 Millionen Euro) relativ gering ausfallen. Dies ist vor allem auf den überdurchschnittlich hohen Anteil Alleinerziehender bei den Frauen zurückzuführen. Während insgesamt 17,3 % der Teilnehmenden der Aktivierungsphase alleinerziehend ist, sind es 35,2 % bei den Frauen. Alleinerziehende bekommen neben dem Regelsatz einen zusätzlichen Aufschlag für den Mehrbedarf. Durch den relativ hohen Leistungsbezug ist ein Abgang aus dem Leistungsbezug deutlich seltener.

Tabelle 6.7: Effizienzanalyse der Aktivierungsphase

Aktivierungsphase	ESF-Mittel	Bund	Sozialversicherungsträger	Länder	Kommunen	Gesamt	
Direkte Kosten, Einsparungen und Einnahmen							
Maßnahmeneinsatz	0,00 €	-138.893.871,50 €		0,00 €	0,00 €	0,00 €	-138.893.871,50 €
<i>Summe Direkte Kosten, Einsparungen und Einnahmen (Aktivierungsphase)</i>	<i>0,00 €</i>	<i>-138.893.871,50 €</i>		<i>0,00 €</i>	<i>0,00 €</i>	<i>0,00 €</i>	<i>-138.893.871,50 €</i>
Fördereffekte							
Einsparungen Sozialleistungen	0,00 €	3.761.131,33 €		0,00 €	0,00 €	537.364,67 €	4.298.496,00 €
Mehreinnahmen Steuern und Sozialabgaben	0,00 €	7.853.325,20 €	5.990.845,89 €	5.946.742,46 €	2.098.850,28 €		21.889.763,83 €
<i>Summe Fördereffekte (Aktivierungsphase)</i>	<i>0,00 €</i>	<i>11.614.456,53 €</i>	<i>5.990.845,89 €</i>	<i>5.946.742,46 €</i>	<i>2.636.214,95 €</i>		<i>26.188.259,83 €</i>
Summe Effizienz Aktivierungsphase	0,00 €	-127.279.414,98 €	5.990.845,89 €	5.946.742,46 €	2.636.214,95 €		-112.705.611,67 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Unterschied zur Aktivierungsphase konnten mit der Wirkungsanalyse keine positiven Effekte der Beschäftigungsphase auf die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung identifiziert werden. Dementsprechend wird die Effizienzberechnung auf Basis der Fördereffekte negativ sein. Allerdings entstanden durch die Beschäftigungsphase nicht nur Kosten, sondern es wurden ebenfalls Einnahmen generiert. Die Ergebnisse sind in Tabelle 6.8 zusammengefasst.

Den direkten Kosten für die Beschäftigungsphase von insgesamt 986,9 Millionen Euro stehen direkte Mehreinnahmen und Einsparungen von 202,4 Millionen Euro gegenüber. Insbesondere die Sozialversicherungsträger profitierten durch die Beschäftigungsphase (111,8 Millionen Euro höhere Einnahmen), aber auch die Länder (7,3 Millionen Euro) und die Kommunen (2,6 Millionen Euro) profitierten von der Beschäftigungsphase, vorausgesetzt, dass die Zuschüsse der Länder und Kommunen die Einnahmen, vor allem aus Steuern, nicht überstiegen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Einnahmen de facto um Fördergelder aus dem Bundeshaushalt und aus dem Bundes-ESF handelte. Zusätzlich wurden 50,0 Millionen Euro Maßnahmenkosten für Standardmaßnahmen eingespart. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich diese Einsparungen über drei Jahre verteilen und auf die Gesamtzahl der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase (49.996) hochgerechnet sind. Dementsprechend handelt es sich um eine jährliche Einsparung von 312,69 Euro pro Person. Insgesamt verursachte die Beschäftigungsphase des Modellprojekts direkte Kosten in Höhe von 715,4 Millionen Euro.

Aufgrund des negativen Effekts auf Integration in den Arbeitsmarkt sind deutlich weniger eLb der Programmgruppe in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert worden. Diese niedrigeren Integrationsquoten führten zu Mindereinnahmen bei den Sozialabgaben und den Steuern sowie zu Mehrausgaben bei den Sozialleistungen. Diese Mindereinnahmen und Mehrausgaben belaufen sich auf 219,8 Millionen Euro, wovon alleine der Bund 98,5 Millionen Euro tragen musste.

Insgesamt verursachte die Beschäftigungsphase Kosten und Mindereinnahmen in Höhe von 935,2 Millionen Euro. Einzig die Sozialversicherungsträger profitierten durch die Beschäftigungsphase so stark, dass die negativen Fördereffekte kompensiert werden konnten und bei ihnen durch die Beschäftigungsphase Mehreinnahmen in Höhe von 58,8 Millionen Euro generiert wurden.

Im Unterschied zur Aktivierungsphase liegen das Ende des Untersuchungszeitraums und das Ende der Beschäftigungsphase zu nahe zusammen, als dass ermittelt werden kann, wie sich die Fördereffekte nach Abschluss der Beschäftigungsphase entwickelt haben (vgl. Diskussion in Abschnitt 4.5). Unter der Annahme, dass es positive Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gibt, wäre ein „Aufholprozess“ bei der Wirkung und damit über die Fördereffekte bei der Effizienz des Modellprojekts möglich. Allerdings scheint es selbst mit einem positiven Effekt unrealistisch, die hohen Kosten der Beschäftigungsphase in absehbarer Zeit kompensieren zu können. Selbst bei einem relativ großen Programmeffekt von 5 Prozentpunkten würde es, unter Konstanthaltung aller weiterer Annahmen, 4,4 Jahre dauern, bis sich eine positive Effizienz der Beschäftigungsphase einstellen würde.

Im Unterschied zur Aktivierungsphase sind die Frauen insbesondere an den negativen Fördereffekten überproportional beteiligt. Während sie 45,6 % der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase ausmachen, sind 50,2 % der Kosten (359,0 Millionen Euro) den Frauen zuzurechnen. Auch hier ist der wesentliche Faktor der hohe Anteil an Alleinerziehenden unter den teilnehmenden Frauen, weshalb eine erfolgreiche Integration bei dieser Gruppe deutlich stärkere Einsparungen und Mehreinnahmen generiert als in der Gesamtgruppe der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase.

Tabelle 6.8: Effizienzanalyse der Beschäftigungsphase

Beschäftigungsphase	ESF-Mittel	Bund	Sozialversicherungsträger	Länder	Kommunen	Gesamt
Direkte Kosten, Einsparungen und Einnahmen						
Direkte Kosten der Beschäftigungsphase	-456.906.309,28 €	-530.011.257,62 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-986.917.566,90 €
Einsparungen Maßnahmen	0,00 €	50.022.966,75 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	50.022.966,75 €
Einsparungen Sozialleistungen	0,00 €	18.957.260,24 €	0,00 €	0,00 €	89.111,84 €	19.046.372,09 €
Mehreinnahmen Steuern und Sozialabgaben	0,00 €	80.792.700,16 €	111.808.442,75 €	7.252.862,75 €	2.559.833,91 €	202.413.839,58 €
<i>Summe Direkte Kosten, Einsparungen und Einnahmen (Beschäftigungsphase)</i>	<i>-456.906.309,28 €</i>	<i>-380.238.330,47 €</i>	<i>111.808.442,75 €</i>	<i>7.252.862,75 €</i>	<i>2.648.945,76 €</i>	<i>-715.434.388,48 €</i>
Fördereffekte						
Einsparungen Sozialleistungen	0,00 €	-23.140.228,53 €	0,00 €	0,00 €	-3.900.572,19 €	-27.040.800,72 €
Mehreinnahmen Steuern und Sozialabgaben	0,00 €	-75.323.551,87 €	-52.979.773,69 €	-47.615.380,98 €	-16.805.428,58 €	-192.724.135,12 €
<i>Summe Fördereffekte (Beschäftigungsphase)</i>	<i>0,00 €</i>	<i>-98.463.780,40 €</i>	<i>-52.979.773,69 €</i>	<i>-47.615.380,98 €</i>	<i>-20.706.000,77 €</i>	<i>-219.764.935,84 €</i>
Summe Effizienz Beschäftigungsphase	-456.906.309,28 €	-478.702.110,86 €	58.828.669,06 €	-40.362.518,23 €	-18.057.055,01 €	-935.199.324,32 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6.9: Zusammenfassung der Effizienzanalyse

Zusammenfassung beide Phasen	ESF-Mittel	Bund	Sozialversicherungsträger	Länder	Kommunen	Gesamt
Effizienz Aktivierungsphase	0,00 €	-127.279.414,98 €	5.990.845,89 €	5.946.742,46 €	2.636.214,95 €	-112.705.611,67 €
Effizienz Beschäftigungsphase	-456.906.309,28 €	-478.702.110,86 €	58.828.669,06 €	-40.362.518,23 €	-18.057.055,01 €	-935.199.324,32 €
Gesamtwirtschaftlichkeit	-456.906.309,28 €	-605.981.525,84 €	64.819.514,95 €	-34.415.775,76 €	-15.420.840,06 €	-1.047.904.935,99 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Insgesamt zeigt sich, dass das Modellprojekt eine deutlich negative Effizienz ausweist. Während die positiven Wirkungseffekte der Aktivierungsphase die Kosten des Maßnahmeneinsatzes während der Aktivierungsphase teilweise ausgleichen konnten, sind die Fördereffekte der Beschäftigungsphase bereits negativ, was eine Refinanzierung aufgrund zusätzlicher Integrationen zumindest während der Programmlaufzeit beziehungsweise im Beobachtungszeitraum der Evaluation unmöglich macht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fördereffekte lediglich während der Laufzeit der Bürgerarbeitsplätze gemessen werden konnten und somit der gemessene Effekt nicht auf die Phase nach Abschluss der Beschäftigungsphase zurückzuführen ist. Dennoch ist, wie bereits in den Abschnitten 4.5 und 5.5 beschrieben, nicht davon auszugehen, dass sich ein deutlich positiver Effekt der Beschäftigungsphase auf die Integration einstellt.

Aufgrund des langen Zeitraums mit negativen Effekten und den daraus resultierenden deutlich negativen Ergebnissen der Effizienzanalysen ist zusätzlich nicht davon auszugehen, dass ein möglicherweise eintretender positiver Effekt die negative Effizienz komplett kompensieren kann. Es ist also davon auszugehen, dass sich das Modellprojekt wirtschaftlich nicht rechnet (Tabelle 6.9).

Bei den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsanalysen ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle Kosten des Modellprojekts erfasst wurden, da die zusätzlichen Ausgaben der Kommunen und der Länder für die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase aufgrund unzureichender Informationen nicht berücksichtigt wurden. Diese Kosten würden die Wirtschaftlichkeit allerdings weiter negativ beeinflussen.

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden weitergehende Effekte des Modellprojekts, die zwar teilweise im Rahmen der Analyse der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe untersucht, nicht aber in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung integriert wurden. Hierzu gehören potenziell positive Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Teilnehmenden aber auch gesellschaftliche Auswirkungen, wenn die Bürgerarbeitsplätze tatsächlich im öffentlichen Interesse sind und die Tätigkeiten der Teilnehmenden einen positiven gesellschaftlichen Nutzen generierten. Zusätzlich könnte, insbesondere durch die Aktivierungsphase, die Schwarzarbeit reduziert worden sein, wenn Leistungsbeziehende aufgrund der intensiveren Betreuung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

Auf eine Berücksichtigung dieser Faktoren wurde verzichtet, da erstens die genannten Sachverhalte teilweise schwer messbar sind, zweitens eine Identifikation des Effekts des Modellprojekts schwierig ist und abschließend eine monetäre Quantifizierung dieser Auswirkungen teilweise nicht möglich ist.

7 Gleichstellungspolitische Aspekte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“

In diesem Abschnitt werden gleichstellungspolitische Aspekte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ im Rahmen einer Analyse der Strukturen und Rahmenbedingungen (Abschnitt 7.1), gefolgt von einer deskriptiven Darstellung geschlechterspezifischer Unterschiede (Abschnitt 7.2) und den Ergebnissen der Wirkungsanalyse (Abschnitt 7.3) dargestellt. Abschließend werden konkrete Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Ziele bei der Konzeption und Implementation öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen gegeben (Abschnitt 7.4).

7.1 Analyse der Strukturen und Rahmenbedingungen

Wie bereits im Abschnitt 2.1 dieses Berichts erwähnt, sind weder in der Bekanntmachung zum Interessenbekundungsverfahren des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ vom 19. April 2010 (BMAS 2010) noch im SGB II konkrete Genderziele auf Maßnahmen- oder Instrumentenebene explizit erwähnt. Allerdings ist in § 1 Abs. 1 SGB II die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip verankert. Dabei sollen die Leistungen der Grundsicherung zum Beispiel geschlechterspezifischen Nachteilen von eLb entgegenwirken (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II) oder familienspezifische Lebensverhältnisse wie Kindererziehung oder die Pflege von Angehörigen berücksichtigen (§ 1 Abs. 1 Satz 4 SGB II). Für das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ kommt hinzu, dass aufgrund der Förderung mit Mitteln aus dem ESF-Bundesprogramm (Schwerpunkt C – Beschäftigung und soziale Integration) eine Berücksichtigung der Querschnittsziele Chancengleichheit und Nachhaltigkeit vorgeschrieben ist. Dies äußert sich unter anderem in der Ausschreibung für das Modellprojekt (BMAS 2010), die bei der Erarbeitung der Konzepte eine angemessene Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming verlangt und darauf hinweist, dass Frauen und Männer grundsätzlich die gleichen Zugangsmöglichkeiten erhalten sollen. Trotz des im SGB II vorgegebenen übergeordneten strategischen Rahmens sowie den Anforderungen der Ausschreibung an die einzureichenden Konzepte war den Jobcentern die konkrete inhaltliche, institutionelle, strukturelle, personelle und instrumentenbezogene Umsetzung des Gender Mainstreaming weitgehend überlassen.

Für das vorliegende Untersuchungsvorhaben ist daher zu analysieren, inwieweit das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ einen Beitrag dazu leistete, geschlechterspezifische Ungleichheiten zu überwinden. Dabei werden zwei Ebenen, die strategische und die operative Ebene, unterschieden, die separat auf ihre Gleichstellungsorientierung untersucht und bewertet werden. Während auf der strategischen Ebene im Wesentlichen eine konzeptionelle Analyse durchgeführt wird (Abschnitt 7.1.1), wird auf der operativen Ebene untersucht, inwieweit diese Konzepte auch tatsächlich umgesetzt wurden (Abschnitt 7.1.2).

7.1.1 Strategische Verankerung von Gender Mainstreaming in den Jobcentern

Die Berücksichtigung des Gender Mainstreamings auf der strategischen Ebene wurde in der ersten Welle der Interviews in den zwölf Fallstudienregionen thematisiert. Dabei konzentrierte sich die Berücksichtigung auf die Existenz einer für Gender Mainstreaming zuständigen Person sowie auf das Vorliegen eines Gender Mainstreaming Konzepts im Jobcenter beziehungsweise auf die Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Umsetzung des Modellprojekts. Im Folgenden werden die Analyseergebnisse zu diesen beiden Aspekten dargestellt.

In gemeinsamen Einrichtungen (gE) ist seit Anfang 2011 die Besetzung eines Beauftragten oder einer Beauftragten für die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) verpflichtend. Während der Interviews im ersten Halbjahr 2011 existierten in sieben der neun gE ein/e BCA. Diese befanden sich allerdings meist noch in der Einarbeitungsphase. Unter den drei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) hatte lediglich ein zkT eine vergleichbare Stelle eingerichtet, ein weiterer zkT verwies auf eine Kooperation mit der Frauenbeauftragten des Landkreises bei der Ausgestaltung von Maßnahmen. Zum Zeitpunkt

der Konzepterstellung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ im Jahr 2010 existierte in den meisten an den Fallstudien teilnehmenden Jobcentern kein/e BCA oder eine vergleichbare Stelle.

Dass das Thema Gender Mainstreaming zum Beginn des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ noch keine große Rolle spielte, kann auch daran erkannt werden, dass in keinem der zwölf Jobcenter ein eigenes Konzept zum Gender Mainstreaming existierte, sondern lediglich die Kommunen und die Agenturen für Arbeit über ein entsprechendes Konzept verfügten. Dennoch wurde in manchen Jobcentern betont, dass, trotz fehlendem Konzept, Gleichstellung entweder durch spezielle Teams für besondere Zielgruppen wie Alleinerziehende, Schwerbehinderte oder Personen mit Migrationshintergrund berücksichtigt würde oder es im Maßnahmenspektrum des Jobcenters als Querschnittsthema implementiert sei beziehungsweise bei der Ausgestaltung von Maßnahmen auf Chancengleichheit geachtet würde.

Aufgrund der geringen Verbreitung der BCA beziehungsweise äquivalenter Stellen bei den zkt zum Zeitpunkt der Konzeptentwicklung waren diese laut Ergebnissen der standardisierten E-Mail-Befragung der Jobcenter lediglich in 8 % der teilnehmenden Jobcenter an der Konzeptentwicklung des Modellprojekts beteiligt. Selbst in den Jobcentern, die bereits während der Konzeptentwicklung eine/n BCA hatten, wurden diese lediglich in knapp einem Viertel der Fälle an der Konzeptentwicklung beteiligt.

Insgesamt lassen sich auf Basis der zwölf Fallstudienregionen hinsichtlich des Gender Mainstreamings drei Typen von Jobcentern identifizieren: (1) Gleichstellung wurde im Konzept in Form eines gleichberechtigten Zugangs von Frauen und Männern in die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase benannt, (2) Das Prinzip des Gender Mainstreamings wurde als Querschnittsthema verstanden und (3) Genderaspekte und Lebenslagen wurden zumindest teilweise bei der Zielgruppenauswahl berücksichtigt.

7.1.2 Berücksichtigung des Gender Mainstreamings bei der Umsetzung

Aktivierungsphase

Die Integration des Gender-Mainstreaming-Aspekts in der Aktivierungsphase erfolgte in den zwölf Fallstudienregionen sehr unterschiedlich. Insbesondere, wenn bereits im Konzept bei der Zielgruppendefinition Genderaspekte eine Rolle gespielt hatten, lag ein Fokus der Aktivierungsphase auf den spezifischen Aspekten der definierten Zielgruppe(n). So wurden Aktivitäten zur Stärkung der Motivation und des Selbstvertrauens für diese Zielgruppen durchgeführt. Beispielsweise wurden Alleinerziehende für die Problematik einer fehlenden Berufsperspektive sensibilisiert, wenn erst nach dem Erwachsenwerden der Kinder eine Beschäftigung gesucht würde. Weiterhin wurde in einigen Jobcentern auch eine Teilnahme an der Aktivierungsphase in Teilzeit, das heißt beispielsweise einen Einsatz von Maßnahmen, die in Teilzeit durchgeführt werden, oder eine Beschränkung der Anwesenheitspflicht, wenn das Jobcenter eine intensive Aktivierung mit Anwesenheitspflicht vorsah, diskutiert, um eine Vereinbarkeit von Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen mit der Arbeitsplatzsuche zu erreichen. In Regionen mit mangelnden Möglichkeiten der Kinderbetreuung hatten einige Jobcenter auch alternative Betreuungsmöglichkeiten wie die Nutzung privater Netzwerke thematisiert. Die Problematik der Kinderbetreuung hatte allerdings in ostdeutschen Regionen keine Rolle gespielt, da hier einerseits eine deutlich bessere Infrastruktur für die Kinderbetreuung vorliegt, andererseits aber nach Aussagen eines Jobcenters auch alleinerziehende Frauen deutlich leichter zu vermitteln seien, da eine Kombination von Kindererziehung und Arbeit üblich sei.

In zwei Fallstudienregionen hatten die Jobcenter das Profiling mit der sogenannten ABC-Methode¹²⁴ durchgeführt. Nach Aussage dieser Jobcenter hätten sich dadurch auch Integrationsstrategien für

¹²⁴ Die ABC-Methode ist eine Online-Messung, die mit den Teilnehmenden des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ (in der Regel durch die Integrationsfachkräfte) durchgeführt wird. Bei dieser Messung werden 23 Fragen sowie 40 Einschätzungen erhoben, die berufliche Kompetenzen und Wünsche betreffen. Ebenfalls werden Aspekte wie Kommunikationsfähigkeit, Energielevel etc. gemessen.

geschlechteruntypische Berufe ergeben, was das explizite Ziel, den Horizont bei der Berufswahl bei Frauen zu erweitern, unterstützt hätte.

Beschäftigungsphase

Kein Beschäftigungsträger in den zwölf Fallstudienregionen hatte ein eigenes Gender-Mainstreaming-Konzept für die Beschäftigungsphase, allerdings bewerteten alle Träger die Gleichstellung von Männern und Frauen als eine Grundlage ihrer Arbeit. So sind einige kleinere Träger aus Frauenprojekten entstanden und größere Träger hatten durchgängig schriftliche Statuten zum Gender Mainstreaming, da dies eine wichtige Voraussetzung bei der Bewerbung um Fördermittel sei.

Grundsätzlich kann – unabhängig von der Existenz eines schriftlichen Gender-Mainstreaming-Konzepts – davon ausgegangen werden, dass die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Berücksichtigung individueller Bedarfe von Frauen und Männern zu den selbstverständlichen Grundsätzen der meisten Akteure gehörten. Allerdings scheint dies kaum handlungsleitende Relevanz für die Umsetzung der Beschäftigungsphase gehabt zu haben. Da die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze häufig im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens unter den an der spezifischen Stelle interessierten aktivierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erfolgte, ergab sich häufig eine geschlechterspezifische Besetzung der Bürgerarbeitsplätze anhand der beruflichen Geschlechtsstereotypen. Dies bedeutet, dass Frauen sich hauptsächlich auf Stellen mit Pflege-, Betreuungs-, Verkaufs- und Bürotätigkeiten bewarben, während Männer sich eher für Stellen der Bereiche Lager/Logistik, Handwerk, Bauhelfertätigkeiten oder „grüne“ Tätigkeiten interessierten.

Dementsprechend setzte sich auch bei den individuellen Beratungsgesprächen eine geschlechtstypische berufliche Interessensartikulation durch, die allerdings in Kauf genommen worden sei, da der Integrationserfolg auf dem ersten Arbeitsmarkt oberste Priorität gehabt hätte. Einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner vertraten hier auch die Auffassung, dass es bereits eine sehr hohe Herausforderung sei, die individuellen Hemmnisse zu überwinden und man nicht weitere Hemmnisse aufgrund einer Konfrontation mit Geschlechtsstereotypen generieren wollte. Trotzdem wurde häufig darüber berichtet, dass in den Beratungsgesprächen versucht wurde, Teilnehmende auch für geschlechtsuntypische Tätigkeiten zu gewinnen. Ziel sei dabei die Erweiterung des beruflichen Horizonts und somit eine Verbesserung der Integrationschancen gewesen. Diese Strategie hatte allerdings in den wenigsten Fällen tatsächlich Erfolg.

In allen Fallstudienregionen wurde auf eine Vereinbarkeit der Teilnahme an der Beschäftigungsphase inklusive beschäftigungsbegleitenden Coaching mit familiären Verpflichtungen geachtet. Dies bedeutete bei einigen Trägern eine Beschäftigung in Teilzeit, die Ermöglichung flexibler Arbeitszeiten und die Organisation geeigneter Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Am weitgehendsten entsprach die Umsetzung des beschäftigungsbegleitenden Coaching den Anforderungen eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Individualität des beschäftigungsbegleitenden Coaching dem Gender-Mainstreaming-Gedanken der Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenslagen von Frauen und Männern Rechnung trägt. Somit wurde das beschäftigungsbegleitende Coaching, sofern es entsprechend umgesetzt wurde, in weitem Umfang den Anforderungen eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes gerecht.

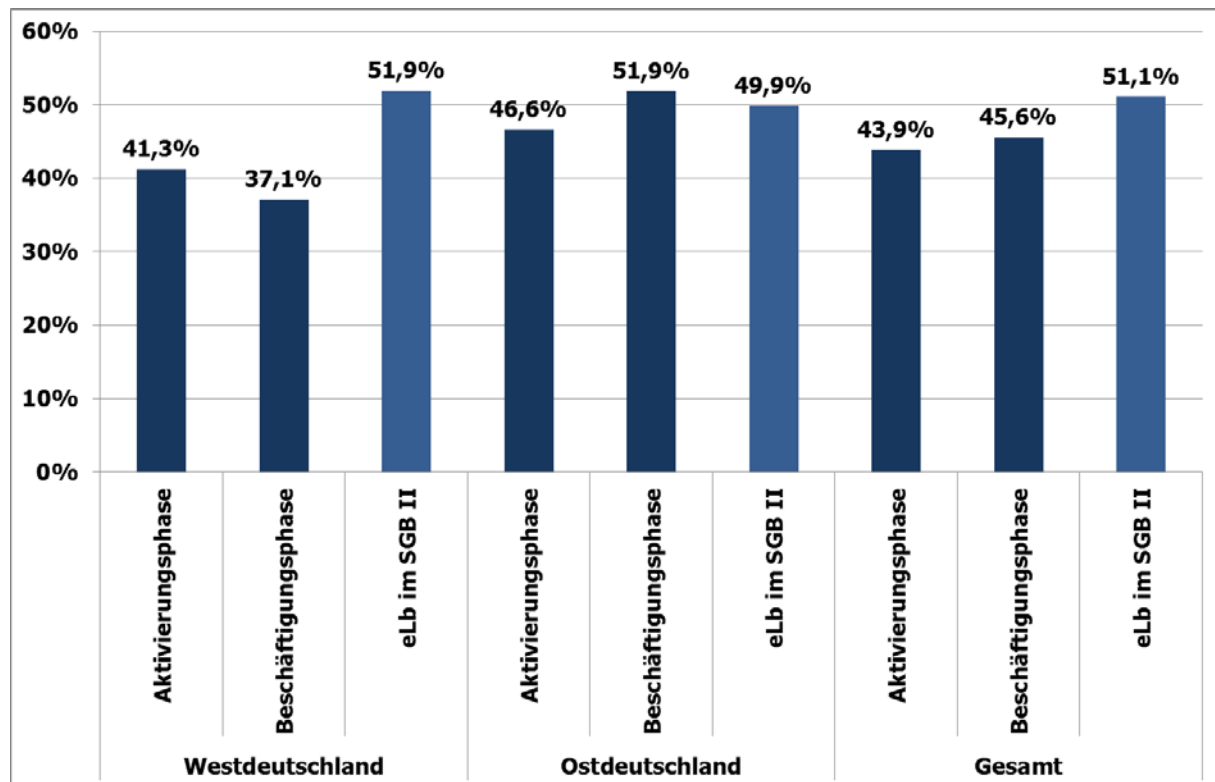
7.2 Deskription geschlechterrelevanter Unterschiede

7.2.1 Zugang von Frauen und Männern in die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase

Die Beteiligung von Frauen an den beiden Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ unterschied sich deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland (Abbildung 7.1). Während der Frauenanteil in Westdeutschland bereits während der Aktivierungsphase (41,3 %) deutlich unter dem Frauenanteil unter den eLb im SGB II-Leistungsbezug (51,9 %) in diesen Jobcentern lag, war der Frauenanteil in der Beschäftigungsphase noch geringer (37,1 %). Im Unterschied dazu waren in Ostdeutschland zwar

ebenfalls weniger Frauen in der Aktivierungsphase als in der Zielgruppe der SGB II-Leistungsbeziehenden (Aktivierungsphase: 46,6 %, SGB II-Leistungsbezug: 49,9 %), in der Beschäftigungsphase lag der Frauenanteil allerdings bei 51,9 %. Ein Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse könnte in den Zielsetzungen der Jobcenter liegen. Einige Jobcenter hatten das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ explizit dazu genutzt, um weibliche eLb an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen.

Abbildung 7.1: Frauenanteil in der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase sowie unter den eLb im SGB II in den Jobcentern mit einer Beteiligung am Modellprojekt „Bürgerarbeit“



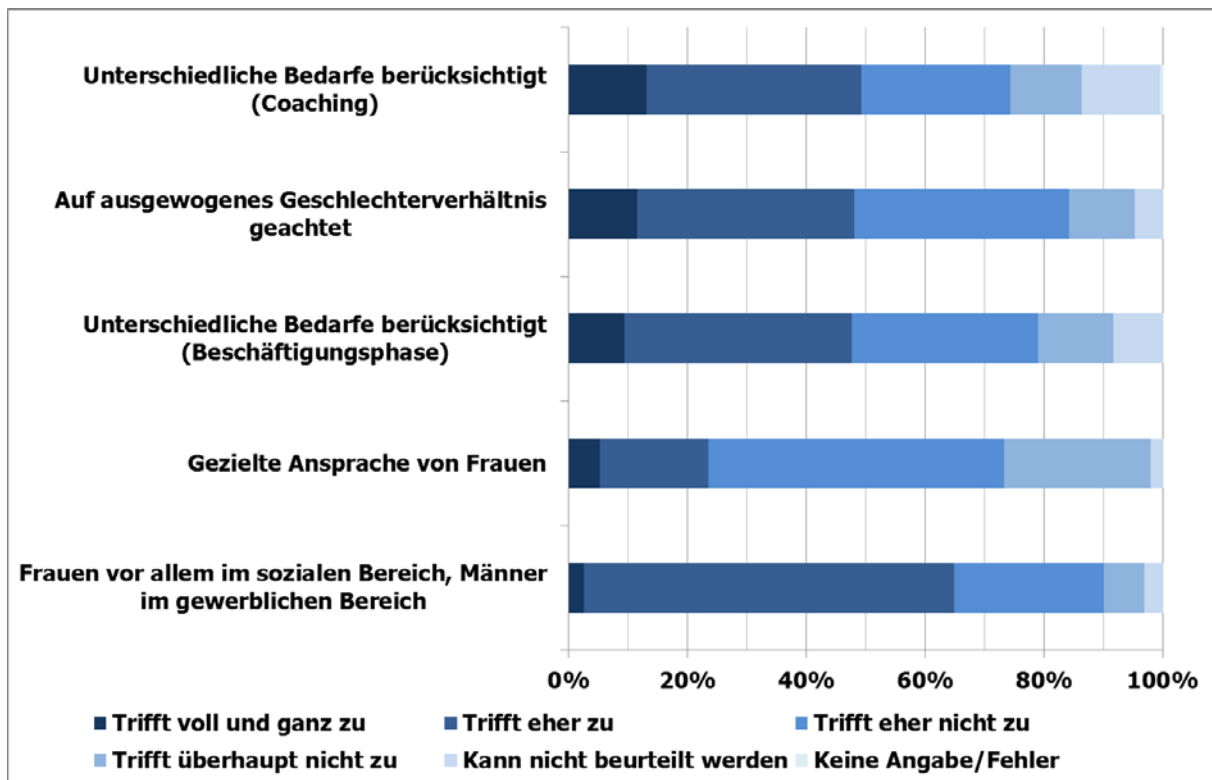
Quelle: BA (2015), Tabelle 4 & Tabelle 8; BA/BMAS (2015); eigene Berechnungen.

Die E-Mail-Befragung der Jobcenter zeigt, dass auch während der Umsetzung der Beschäftigungsphase genderspezifische Aspekte keine große Rolle spielten (Abbildung 7.2). Lediglich in knapp der Hälfte der Jobcenter wurde bei der Besetzung der Bürgerarbeitsplätze auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis geachtet.¹²⁵ Auch bei der Ausgestaltung der Beschäftigungsphase oder des Coaching wurde lediglich in knapp der Hälfte der Jobcenter auf unterschiedliche Bedarfe von Frauen und Männer eingegangen.¹²⁶ Auch wurden, wie Abbildung 7.2 zeigt, für die Beschäftigungsphase weder gezielt Frauen als Teilnehmende angesprochen noch wurde auf eine Besetzung der Bürgerarbeitsplätze jenseits klassischer geschlechterspezifischer Tätigkeitsbereiche geachtet.

¹²⁵ 47,9 % der Jobcenter geben an, dass „voll und ganz“ oder „eher“ auf eine ausgewogene Geschlechterverteilung geachtet wird.

¹²⁶ 47,6 % (49,2 %) der Jobcenter geben an, dass „voll und ganz“ oder „eher“ eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Beschäftigungsphase (des Coaching) umgesetzt wurde.

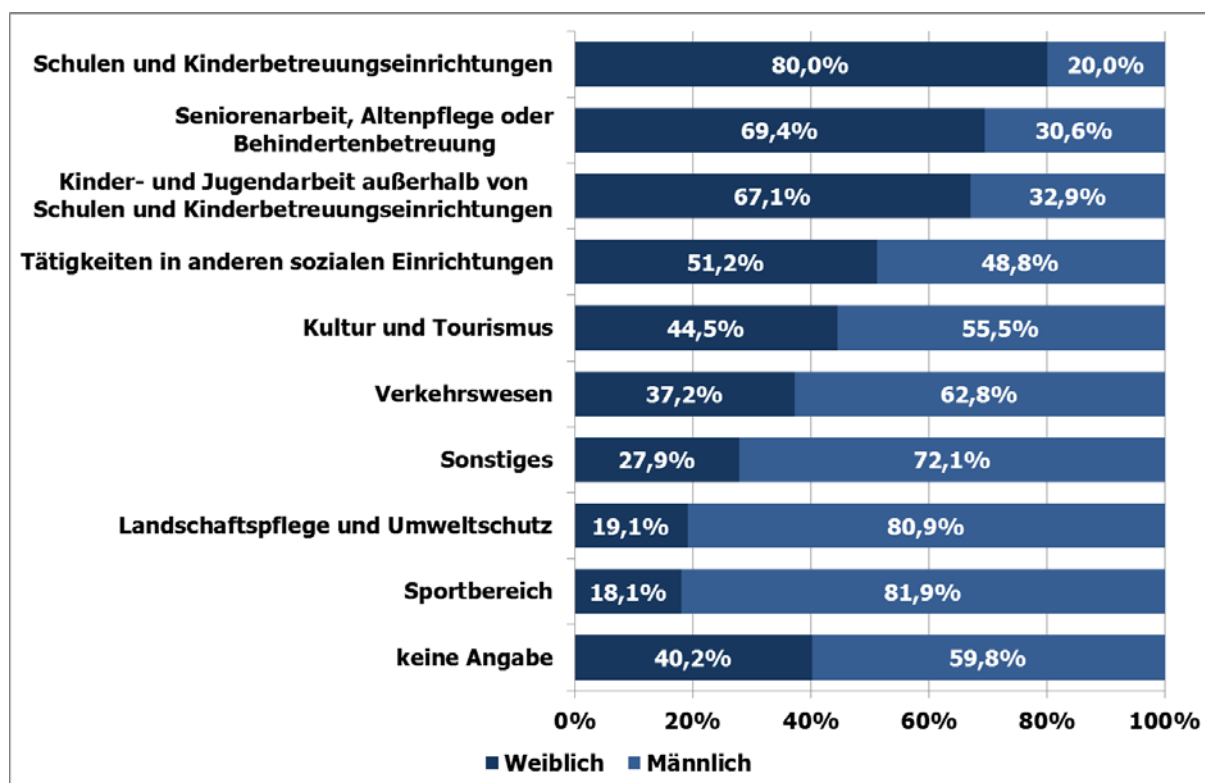
Abbildung 7.2: Berücksichtigte Aspekte bei der Umsetzung der Beschäftigungsphase durch die Jobcenter



Quelle: IAW-E-Mail-Befragung (2. Welle); eigene Berechnungen.

Unabhängig von der Anzahl der Frauen in der Beschäftigungsphase zeigen die Auswertungen der Tätigkeitsbereiche aus der Teilnehmendenbefragung, dass die ausgeübten Tätigkeiten der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in der Regel den klassischen geschlechterspezifischen Tätigkeiten entsprachen. Im Abschnitt 7.1.2 wurde bereits beschrieben, dass Frauen sich hauptsächlich auf Stellen mit Pflege-, Betreuungs-, Verkaufs- und Bürotätigkeiten beworben hatten. Abbildung 7.3 zeigt, dass 80,0 % der Teilnehmenden in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen weiblich waren. Auch in der Seniorenarbeit, Altenpflege oder Behindertenbetreuung (69,4 %) sowie in der Kinder- und Jugendarbeit außerhalb der oben erwähnten Einrichtungen (67,1 %) war ein sehr hoher Frauenanteil zu beobachten. Da kaum Unterschiede im Besetzungsverfahren der Bürgerarbeitsplätze zwischen Männern und Frauen existierten – unabhängig vom Geschlecht hatten die meisten den Bürgerarbeitsplatz als Ergebnis eines Bewerbungsverfahrens erhalten – kann nicht gesagt werden, inwieweit die Geschlechterverteilung in den Tätigkeitsbereichen durch die Auswahl der Beschäftigungsträger und der Zuweisung durch die Jobcenter, durch die Beratung während der Aktivierungsphase oder durch die Bewerbungsentscheidungen der Teilnehmenden getrieben wurde.

Abbildung 7.3: Geschlechterverteilung in den Tätigkeitsbereichen



Quelle: Teilnehmendenbefragung; eigene Darstellung (867 Beobachtungen).

7.2.2 Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming auf Träger- und Jobcenterebene

Auffällig ist, dass männliche Teilnehmende etwas häufiger eine Qualifizierung für ihre Tätigkeit im Rahmen der Beschäftigungsphase erhalten hatten als weibliche Teilnehmende. 12,9 % der Männer und 10,6 % der Frauen erhielten eine tätigkeitsbezogene Qualifizierung. Weniger Unterschiede sind beim allgemeinen Qualifizierungsangebot zu beobachten. Weder Frauen noch Männer erhielten während der Aktivierungsphase häufig Qualifizierungsangebote (Tabelle 7.1). In nennenswertem Umfang wurden in der Aktivierungsphase lediglich Bildungsgutscheine (8,8 %) und Qualifizierungsmaßnahmen (13,8 %) angeboten.

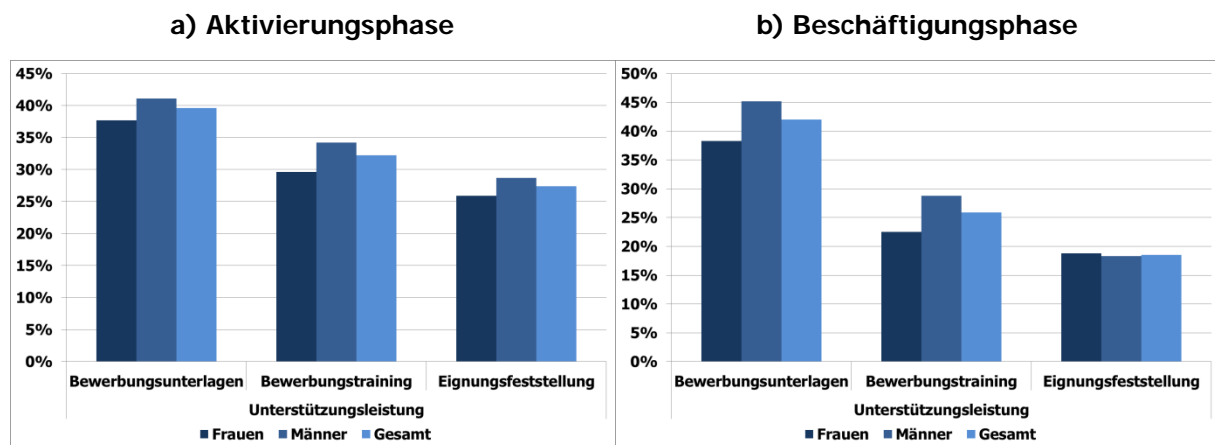
Tabelle 7.1: Art der allgemeinen Qualifizierungsangebote

	Aktivierungsphase			Beschäftigungsphase		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Ausbildungsstelle	2,5%	2,4%	2,4%	0,9%	1,0%	1,0%
Bildungsgutschein	9,1%	8,6%	8,8%	4,6%	5,0%	4,9%
Nachholen eines Schulabschlusses	1,0%	1,9%	1,5%	1,2%	1,1%	1,1%
Qualifizierungsmaßnahme	13,6%	14,0%	13,8%	3,2%	5,1%	4,2%

Quelle: Teilnehmendenbefragung; eigene Darstellung (Aktivierungsphase: 6.502 Beobachtungen; Beschäftigungsphase: 865 Beobachtungen).

Deutlich größere Unterschiede sind bei Unterstützungsangeboten hinsichtlich der Bewerbungsbemühungen der Teilnehmenden zu beobachten (Abbildung 7.4). Während der Aktivierungsphase wurde mit 41,1 % der Männer die Bewerbungsunterlagen überarbeitet und mit 34,2 % ein Bewerbungstraining durchgeführt. Bei den Frauen wurden bei 37,7 % die Bewerbungsunterlagen überarbeitet und mit 29,6 % ein Bewerbungstraining gemacht. Während der Beschäftigungsphase sind die Unterschiede noch größer.

Abbildung 7.4: Unterstützung der Bewerbungsbemühungen



Quelle: Teilnehmendenbefragung; Eigene Darstellung (Aktivierungsphase: 6.499 Beobachtungen; Beschäftigungsphase: 867 Beobachtungen).

Die beschriebenen Unterschiede können allerdings auch daran liegen, dass bei den teilnehmenden Frauen weniger Unterstützung in diesem Bereich notwendig war. Wie Auswertungen im Abschnitt 4.3.2 zeigen, hatten die teilnehmenden Frauen ein etwas höheres Qualifikationsniveau, was für einen geringeren Bedarf spricht. Allerdings waren diese Unterschiede zu gering als dass sie vollständig die Differenz erklären könnten. So zeigt Tabelle 7.2, dass der Anteil der Frauen, mit denen arbeitsmarktspezifische Themen wie berufliche und persönliche Stärken und Schwächen, berufliche Interessen und Wünsche oder Möglichkeiten eine andere Arbeit oder Ausbildung zu finden, im Coaching während der Beschäftigungsphase angesprochen wurde, gleich hoch oder höher war als bei den Männern. Die Tatsache, dass dennoch mehr Männern konkrete Arbeitsstellen angeboten wurden (34,9 % der Männer zu 31,7 % der Frauen), könnte daran liegen, dass bei den teilnehmenden Frauen vor allem eine Berufsorientierung relevant zu sein schien. Zudem ist es möglich, dass einige Stellen für viele Frauen nicht relevant waren, da sie ausschließlich in Vollzeit angeboten wurden und dies mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht in Einklang zu bringen war. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende, deren Anteil bei den Frauen (32 %) deutlich über dem Anteil der Alleinerziehenden unter den Männern (3 %) lag.¹²⁷

Tabelle 7.2: Themen beim Coaching während der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit

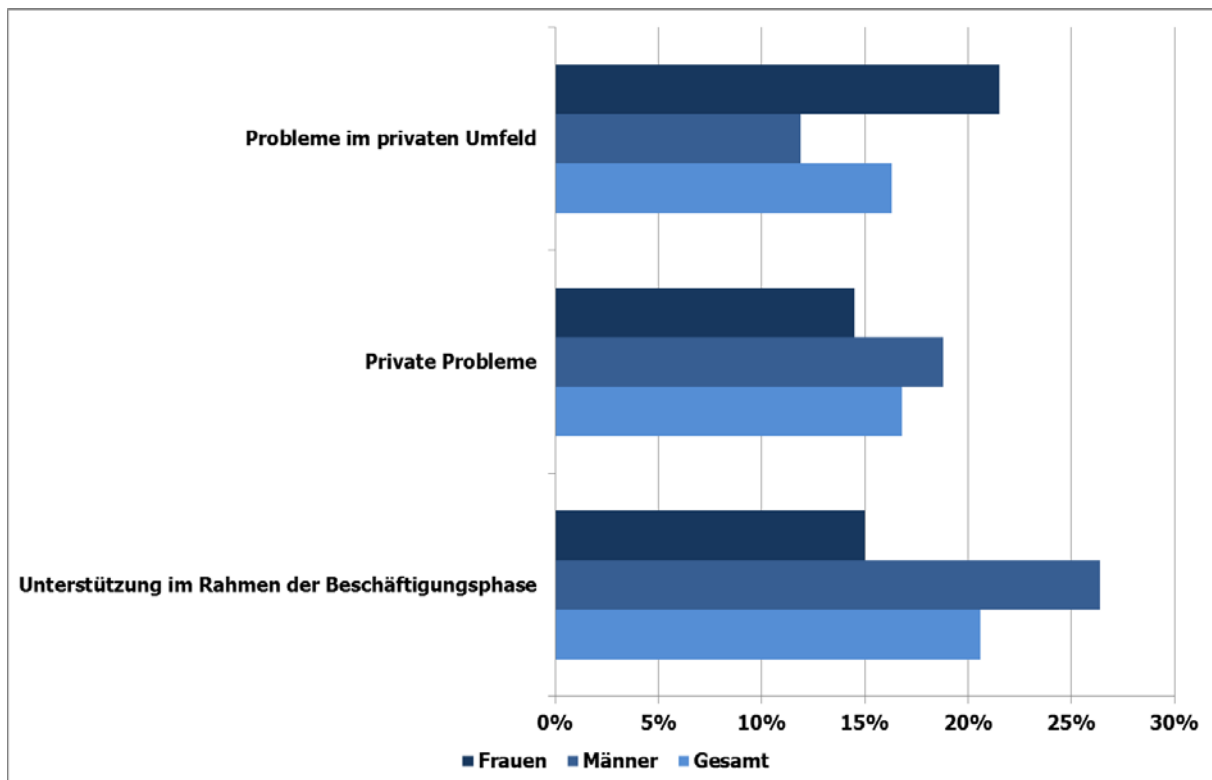
	Frauen	Männer	Gesamt
Berufliche und persönliche Stärken und Schwächen	52,5%	46,0%	49,0%
Berufliche Interessen und Wünsche	62,7%	56,2%	59,2%
Möglichkeiten, eine andere Arbeit bzw. eine Ausbildungsstelle zu finden	41,5%	44,1%	42,9%
Konkrete Arbeitsstellen	31,7%	34,9%	33,4%
Konkrete Fördermaßnahmen, wie Weiterbildung	22,8%	18,2%	20,3%
Gesundheitliche Situation	30,9%	40,7%	36,1%
Familiäre Situation	26,1%	16,7%	21,1%

Quelle: Teilnehmendenbefragung; Eigene Darstellung (865 Beobachtungen).

Etwa ein Fünftel (21,2 %) der Frauen in der Beschäftigungsphase hatten Probleme im privaten Umfeld (Abbildung 7.5). Dies können Aufgaben in der Kinderbetreuung und/oder die Pflege von Angehörigen sein, aber auch familiäre Konflikte sein. Dieser Anteil war bei den Männern deutlich niedriger (11,9 %), die dafür stärker mit privaten Problemen wie Schulden, psychische Probleme oder Sucht zu tun hatten (18,8 %). Im Rahmen der Beschäftigungsphase wurde allerdings den Männern deutlich häufiger Unterstützung bei der Lösung ihrer Probleme angeboten (26,4 %) als den Frauen (15,0 %).

¹²⁷ Siehe hierzu auch Abschnitt 4.3.2.

Abbildung 7.5: Teilnehmende der Beschäftigungsphase mit Problemen im privaten Umfeld oder persönlichen Problemen



Quelle: Teilnehmendenbefragung; Eigene Darstellung (860 Beobachtungen, beziehungsweise 219 Beobachtungen bei der Unterstützung).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Frauen im Vergleich zum Frauenanteil in der Zielgruppe der SGB II-Leistungsbeziehenden in beiden Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ etwas unterrepräsentiert waren. Dies liegt vor allem in einer deutlich stärkeren Berücksichtigung der Männer in Westdeutschland. Die Geschlechterverteilung in den einzelnen Tätigkeitsfeldern lässt eine stark geschlechtertypische Zuordnung der Teilnehmenden vermuten. Ob dies auf die Auswahl der Beschäftigungsträger, die Vorschläge des Jobcenters oder auf die Selbstselektion der Teilnehmenden zurückzuführen war, lässt sich nicht sagen. Während des Coaching wurde bei den meisten Frauen eine Berufsorientierung gemacht, konkrete Arbeitsplätze wurden aber häufiger Männern angeboten. Sofern Probleme im privaten Umfeld oder persönliche Probleme vorlagen, bekamen Männer häufiger eine Unterstützung angeboten als Frauen.

7.3 Geschlechterspezifische Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Analog zu den Ergebnissen in den vorangegangenen Abschnitten lassen sich in den Daten der Teilnehmenden keine Anzeichen für eine geschlechterspezifische Auswahl für die beiden Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ finden. In den Selektivitätsanalysen wird bei den Frauen zwar ein leicht negativer Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an der Aktivierungsphase gefunden (Abschnitt 3.4.3), für die Beschäftigungsphase sind allerdings keine geschlechterspezifischen Selektionseffekte identifizierbar (Abschnitt 4.3.3).

Auch im Rahmen der Wirkungsanalysen wurden keine Hinweise darauf gefunden, dass sich die Effekte nennenswert zwischen Männern und Frauen unterscheiden. Wie Abbildung 3.9 im Abschnitt 3.5.3 zeigt, unterscheiden sich für die Aktivierungsphase die Integrationswahrscheinlichkeiten zwischen Männern und Frauen nicht nennenswert. Zwar ist zum Ende der Aktivierungsphase bei den Frauen ein statistisch signifikant positiver Effekt identifizierbar, während der Effekt bei den Männern zwar positiv,

aber teilweise nicht mehr signifikant ist, allerdings sind die Unterschiede in den Effekten zwischen Männern und Frauen statistisch nicht belastbar.

Ähnliche Erkenntnisse können aus der Beschäftigungsphase gezogen werden. Wie im Abschnitt 4.4.3 näher erläutert wird, können weder auf die Integrationswahrscheinlichkeit noch auf den Abgang aus dem Leistungsbezug Unterschiede identifiziert werden (Abbildung 4.9).

Die Ergebnisse der deskriptiven Auswertungen und der Wirkungsanalysen zeigen, dass sich männliche und weibliche Teilnehmende zwar hinsichtlich einiger Merkmale wie Größe der Bedarfsgemeinschaften, Qualifikation und Erwerbsbiografie strukturell unterscheiden, diese Unterschiede aber keine Auswirkungen auf die Zielerreichung haben.

7.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Seit dem Beginn des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ haben sich die strukturellen Voraussetzungen in den Jobcentern weiterentwickelt. So existieren mittlerweile in der Mehrheit der Jobcenter sowohl ein eigenes Gleichstellungskonzept als auch – im Falle von gemeinsamen Einrichtungen – BCA beziehungsweise äquivalente Stellen bei den zugelassenen kommunalen Trägern. Dies lässt die Vermutung zu, dass bei zukünftigen Programmen das Thema Gleichstellung bereits bei der Konzepterstellung eine zentralere Rolle einnehmen wird als dies beim Modellprojekt „Bürgerarbeit“ der Fall war.

Teilweise berücksichtigten die Jobcenter bei der Zielgruppenauswahl Genderaspekte. Dies scheint in Abhängigkeit von den regionalen Voraussetzungen ein geeigneter Ansatz um Vermittlungshemmnisse, von denen ein Geschlecht stärker betroffen war, zu verringern. So konnte eine intensivere Aktivierung von Alleinerziehenden in westdeutschen Regionen sinnvoll sein, wenn hierdurch eine Kinderbetreuung ermöglicht werden konnte, während in ostdeutschen Regionen aufgrund einer besseren Infrastruktur für Kinderbetreuung und einer höheren Akzeptanz der Kombination von Kinderbetreuung und Arbeit, dies nicht zwingend erforderlich war.

Insbesondere in Regionen mit einer für bestimmte Berufsgruppen angespannten Arbeitsmarktlage könnte es im Sinne einer Herstellung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zielführend sein, die Möglichkeiten einer geschlechteruntypischen Berufswahl bei den Teilnehmenden der Aktivierungsphase auszuloten. Diese Strategie könnte im Rahmen der Aktivierungsphase stärker gefördert werden, da die geschlechterspezifische Aufteilung der Tätigkeitsbereiche insbesondere im Vergleich zum Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ keine Veränderungen in der Berufswahl zeigte (vergleiche Abbildung 7.3 und IAW/ISG 2013b, S. 236).

Hinsichtlich des beschäftigungsbegleitenden Coaching ist zu konstatieren, dass in den Fallstudien zwar die Individualität des beschäftigungsbegleitenden Coaching betont wurde, was auch unterschiedliche Lebenslagen berücksichtigen würde, allerdings ergaben die Auswertungen der E-Mail-Befragung, dass beim Coaching in lediglich knapp der Hälfte der Jobcenter auf besondere Bedarfe von Männern und Frauen eingegangen wurde. Zusätzlich zeigt die Teilnehmendenbefragung, dass der Anteil der Frauen, die während der Beschäftigungsphase Unterstützung bei Bewerbungsbemühungen bekamen, deutlich unter dem Anteil der Männer lag und Frauen tendenziell weniger häufig bei individuellen oder familiären Problemen Unterstützung angeboten bekamen.

Insgesamt können weder für die Aktivierungs- noch für die Beschäftigungsphase unterschiedliche Effekte zwischen den Geschlechtern identifiziert werden. Weder die Integrationswahrscheinlichkeit auf den ersten Arbeitsmarkt, noch der Abgang aus dem Leistungsbezug oder die Beschäftigungsfähigkeit scheinen durch das Geschlecht beeinflusst zu sein. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass diese Ergebnisse für die tatsächlich erreichte Zielgruppe im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ gelten. Bei einer Veränderung der Zielgruppe, beispielsweise bei einer expliziten Konzentration auf schwer vermittelbare Leistungsbeziehende ohne unmittelbare Integrationschancen, wie es im Abschnitt 4.5 angeregt wird, können sich geschlechterspezifische Unterschiede ergeben. Hier muss bei der Konzepterstellung

darauf geachtet werden, dass bei einer Definition der Zielgruppe die potenziellen Auswirkungen auf die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.

8 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

In diesem Abschnitt werden die zentralen Erkenntnisse aus der Evaluation des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ zusammengefasst (Abschnitt 8.1) und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet, die aus Sicht der Evaluation bei einer zukünftigen Umsetzung ähnlicher Programme berücksichtigt werden sollten (Abschnitt 8.2).

8.1 Zentrale Ergebnisse der Evaluation

Die im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ der Beschäftigungsphase vorgeschaltete Aktivierungsphase wurde von den teilnehmenden Jobcentern insgesamt positiv bewertet. Insbesondere in den Fallstudien begrüßten die Jobcenter, dass durch die intensivere Betreuung Problemlagen aber auch Stärken und Schwächen der Teilnehmenden erkannt wurden, die im Regelgeschäft häufig untergegangen waren. Dadurch konnte besser auf die Bedürfnisse der Teilnehmenden eingegangen werden und somit eine passgenauere Zuordnung von Stellenangeboten und Maßnahmen gewährleistet werden.

Die Wirkungsanalyse der Aktivierungsphase zeigt, dass Teilnehmende der Aktivierungsphase eine bis zu 35 % höhere Wahrscheinlichkeit einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben als vergleichbare Nicht-Teilnehmende aus teilnehmenden Jobcentern. Die Effekte nehmen im Zeitverlauf zwar ab und gehen gegen Ende der Untersuchungsperiode gegen null, was allerdings auch daran liegt, dass ein erheblicher Teil der Teilnehmenden in die Beschäftigungsphase übergeht, welche wiederum einen deutlich negativen Effekt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt hat (siehe Abschnitt 4). Bis zum Ende der Mindestlaufzeit ist eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung des absoluten Effekts feststellbar. Die höhere Integration erfolgte dabei nicht in schlechter bezahlte Beschäftigungsverhältnisse, da zwischen den Tagesentgelten der integrierten Teilnehmenden der Aktivierungsphase und der Vergleichsgruppe keine Unterschiede zu beobachten waren.

Mit einer kleinen Verzögerung ist ebenfalls eine reduzierte Wahrscheinlichkeit für einen Verbleib im SGB II-Leistungsbezug zu beobachten. Da der Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug in der Regel mit der gleichzeitigen Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einherzugehen scheint, ist zu vermuten, dass der Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug mit der tatsächlichen Aufnahme einer Beschäftigung, einer Ausweitung einer (geringfügigen) Beschäftigung zusammenhängt.

Eine Differenzierung der Ergebnisse nach Untergruppen zeigt, dass weder geschlechterspezifische Unterschiede noch regionale Unterschiede identifiziert werden können. Im Vergleich zu Älteren (50 Jahre oder älter) profitierten insbesondere Personen zwischen 25 und 49 Jahren von der Aktivierungsphase.

Eine Differenzierung der Wirkungsanalyse nach Strategietypen der Umsetzung der Aktivierungsphase zeigt, dass die Ausgestaltung und Umsetzung den Erfolg der Aktivierungsphase beeinflussen kann. Ein verstärkter Trägereinsatz während der Aktivierungsphase (Strategietyp 3) führte kurzfristig zu positiven Effekten auf die Integration, vor allem in geförderte Beschäftigung, während der Einsatz spezieller Teams (Strategietyp 2) zu positiven Effekten bei der ungeforderten Integration in Beschäftigung führte.

Abschließend geben die Spezifikationsanalysen kaum Hinweise auf die Existenz einer endogenen Selektion oder von Substitutionseffekten.

Ähnlich wie für die Aktivierungsphase wurde die Beschäftigungsphase von den Jobcentern und Beschäftigungsträgern sehr positiv bewertet, insbesondere was die persönliche Entwicklung der Teilnehmenden und die Verbesserung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt anging. Im Unterschied zur Aktivierungsphase unterstützen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse diese Einschätzungen und Ansichten der Vertreterinnen und Vertreter der Jobcenter und Beschäftigungsträger nicht. Für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt werden substantiell negative Effekte der Beschäfti-

gungsphase identifiziert. Den ökonometrischen Schätzungen zu Folge wären die Integrationsraten ohne die Teilnahme an der Beschäftigungsphase innerhalb der ersten beiden Jahre mindestens doppelt so hoch gewesen. Diese Ergebnisse unterscheiden sich auch nicht nennenswert zwischen den Geschlechtern oder hinsichtlich der Umsetzung des beschäftigungsbegleitenden Coaching.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des verfügbaren Untersuchungszeitraums und der maximalen Dauer der Beschäftigungsphase von drei Jahren ein wesentlicher Teil des beobachteten Effekts während der Teilnahme gemessen wurde und daher keine Aussagen über den Zeitraum nach dem Ende der Beschäftigungsphase getroffen werden konnte. Entsprechende Hinweise geben ebenfalls die Auswertung der Beschäftigungsfähigkeit: Während der Beschäftigungsphase war ein Rückgang in der Suchintensität und der Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden zu beobachten, die sich im Anschluss an die Beschäftigungsphase wieder an das Ursprungsniveau angleichen. Zusätzlich wird diese Interpretation dadurch unterstützt, dass bei einer Beschränkung der Untersuchungsgruppe auf Teilnehmende, die zunächst nur eine geplante Dauer von einem Jahr in der Beschäftigungsphase hatten, ein gewisser Aufholprozess nach diesem Jahr feststellbar war. Allerdings war ein Jahr nach dem Ende der Beschäftigungsphase immer noch ein negativer Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit feststellbar. Dies deutet darauf hin, dass der Aufholprozess sehr langsam erfolgt. Daher kann für diese Teilpopulation, von welcher jedoch nicht auf alle Teilnehmenden geschlossen werden kann, vermutet werden, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bestenfalls verzögerte, möglicherweise aber die Integrationswahrscheinlichkeit dauerhaft reduzierte.

Die Ergebnisse der Analyse der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe unterstützen diese Vermutung. Es werden geringe Effekte auf einige Bestandteile der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe identifiziert. Dabei sind insbesondere Auswirkungen auf die soziale Integration und die Interaktion feststellbar, während kaum Effekte auf kognitive Fähigkeiten identifiziert werden können. Es ist unwahrscheinlich, dass die geringe Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit die negativen Auswirkungen des Lock-In-Effekts während der Beschäftigungsphase ausgleichen kann. Es sollte dennoch hervorgehoben werden, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase die subjektive Lage der Teilnehmenden hinsichtlich ihrer sozialen Situation zu verbessern scheint. Dies ist insofern besonders hervorzuheben, als Studien zu vergleichbaren Programmen bisher wenig eindeutige Effekte auf subjektive Faktoren (zum Beispiel Lebenszufriedenheit) identifiziert haben.

Hinsichtlich der Effizienz zeigt sich, dass das Modellprojekt als Ganzes eine deutlich negative Effizienz aufweist. Auch beide Phasen separat weisen jeweils ein negatives Ergebnis aus, was bei der Aktivierungsphase allerdings auch dem Untersuchungszeitraum geschuldet ist, da sich bei einem längeren Untersuchungszeitraum die Aktivierungsphase auch fiskalisch rentiert haben könnte. Aufgrund der sehr großen negativen Effekte sowie der bis zum Ende des dreijährigen Untersuchungszeitraums anhaltenden negativen Effekts ist bei der Beschäftigungsphase nicht davon auszugehen, dass sich diese fiskalisch rechnen wird.

Mit Ausnahme weniger Konzepte, die bei der Zielgruppenauswahl geschlechtsspezifische Vermittlungshemmnisse berücksichtigt hatten, spielte das Thema Gleichstellung weder bei der Konzepterstellung noch bei der Umsetzung eine größere Rolle. Dies mag auch daran liegen, dass zum Zeitpunkt der Konzepterstellung in den Jobcentern weder eigene Gleichstellungskonzepte existierten noch BCA oder eine vergleichbare Funktion bei den zKT bereits eingerichtet waren. Die Geschlechteraufteilung nach Tätigkeitsbereichen in der Beschäftigungsphase lässt vermuten, dass im Rahmen der Aktivierungsphase nicht die Strategie verfolgt wurde, die Berufsorientierung bzw. das Berufswahlverhalten der Teilnehmenden um geschlechteruntypische Tätigkeitsbereiche zu erweitern.

8.2 Handlungsempfehlungen

Entsprechend der Konstruktion des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ hat die Evaluation die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase weitestgehend getrennt analysiert. Im Folgenden werden zunächst die

Handlungsempfehlungen separat für die beiden Phasen vorgestellt, bevor ein Blick auf das gesamte Modellprojekt geworfen wird.

Aktivierungsphase

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Aktivierungsphase entsprechen im Wesentlichen den Ergebnissen der Evaluationen ähnlicher Programme zur Unterstützung bei der Arbeitssuche. Insgesamt bestätigt sich der Befund der internationalen Evaluationsliteratur, dass insbesondere die Fokussierung auf eine bestimmte Zielgruppe oder Teilpopulation einen positiven (wenn auch nicht allzu starken) Einfluss auf die Integration von Teilnehmenden hat. Zwar sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen einzelnen Untergruppen erkennbar, die Differenzierung nach den Strategietypen zeigt allerdings eine Variation in den Ergebnissen. Insgesamt sollte, wenn das Ziel eine mittel- oder langfristige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist, über eine Bildung spezieller Teams in den Jobcentern nachgedacht werden, die sich ausschließlich um die Aktivierung und Vermittlung der Teilnehmenden kümmern. Dies erfordert eine Reorganisation der Aufteilung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf die einzelnen Vermittlungsfachkräfte und steht dem Grundsatz der Aktivierungsphase entgegen, den Jobcentern größere Freiräume bei der Umsetzung und Ausgestaltung zu lassen. Ebenso kann dies, wie die Evaluation der Berliner Joboffensive (ISG 2013) sowie erste Ergebnisse der Evaluation der Erweiterten Joboffensive (ISG 2014) ergeben haben, zu internen Abstimmungsproblemen führen, wenn sich die Vermittlungsfachkräfte außerhalb der speziellen Teams zurückgesetzt fühlen. Daher ist eine gute interne Kommunikation der Reorganisation erforderlich, die auch die Übergabe der Teilnehmenden in die speziellen Teams berücksichtigt.

Insgesamt betonen diese Ergebnisse aber die Bedeutung der Art der Umsetzung eines Programms zur Unterstützung der Arbeitssuche für den Erfolg oder Misserfolg dieser Maßnahme. Im Rahmen der Evaluation waren aufgrund der flächendeckenden E-Mail-Befragung aller Jobcenter eine Differenzierung nach gewissen Umsetzungsmerkmalen und die Bildung von Strategietypen möglich. Die Ergebnisse zeigen, dass dieser Weg weiter beschritten werden sollte und zudem versucht werden sollte die Umsetzungsvarianten noch detaillierter zu erfassen. Dabei sollte der Fokus darauf liegen, was konkret mit den Teilnehmenden gemacht wurde.

Beschäftigungsphase

Die Ergebnisse der Beschäftigungsphase zeichnen auf den ersten Blick ein sehr negatives Bild, wenn man sich von dieser Maßnahme eine direkte Verbesserung der Integrationschancen der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt versprochen hat. Bei der Interpretation der Ergebnisse wird allerdings deutlich, dass die negativen Ergebnisse aus der Kombination der gesetzten Rahmenbedingungen des öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramms sowie der für diese Beschäftigungsverhältnisse ausgewählten Teilnehmenden entstanden. Somit beziehen sich die Handlungsempfehlungen meist auf einen der beiden Faktoren, das heißt Änderung der Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase oder Änderung der Zielgruppendefinition.

Evaluationen von öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen haben in der Regel negative Effekte auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt identifiziert, zumindest während der Teilnahme an diesen Maßnahmen. Die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ macht hier keine Ausnahme. Dies liegt unter anderem daran, dass diese Programme meist einen sehr starken Lock-In-Effekt aufweisen, da sie bei den Teilnehmenden im Unterschied zu anderen Maßnahmen häufig mit einem regulären Beschäftigungsverhältnis gleichgesetzt werden, was die Suchanstrengungen weiter reduziert. Die Ergebnisse zur Entwicklung der Suchintensität unterstreichen diese Interpretation. Dieser Lock-In-Effekt verstärkt sich, je länger ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsverhältnis dauert und wenn – wie die Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms „Kommunal-Kombi“ gezeigt haben (IAW/ISG 2013b) – alternative Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt ein niedrigeres Lohnniveau aufweisen.

Für die Beschäftigungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ waren beide Aspekte relevant. Die Entlohnung war mit 900 Euro brutto (600 Euro) für 30 (20) Wochenarbeitsstunden relativ hoch. Berücksichtigt man die Regelungen zur Einkommensanrechnung auf die Sozialleistungen so erhöhte sich das verfügbare Einkommen um monatlich 30,50 Euro (27,33 Euro), wenn den Teilnehmenden bei identischer Wochenarbeitszeit der aktuelle Mindestlohn von 8,50 Euro gezahlt würde. Geht man davon aus, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase auf dem ersten Arbeitsmarkt keine deutlich höheren Stundenlöhne erzielen konnten,¹²⁸ war der individuelle finanzielle Zugewinn eines Übergangs in eine ungeforderte Beschäftigung relativ gering. Zudem bot die Beschäftigungsphase mit drei Jahren einen für öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme vergleichsweise langen Zeitraum einer Beschäftigung. Dies könnte den Teilnehmenden eine Sicherheit suggerieren, die Auswirkungen auf die Suchintensität der Teilnehmenden hatte.

Die hier dargestellten Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase und deren Konsequenzen auf die Suchintensität der Teilnehmenden sprechen für eine Anpassung dieser. Dies ignoriert allerdings den zweiten Einflussfaktor, die Zielgruppendefinition. Im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ wurde die Zielgruppe der Aktivierungsphase als „arbeitslose, erwerbsfähige Hilfebedürftige, die Leistungen nach dem SGB II beziehen“ (BMAS 2010, S. 2) definiert. Einige Jobcenter nutzten den Freiraum, den die Richtlinie bei der Zielgruppendefinition bot, um die Zielgruppe enger zu definieren, wenn sie der Überzeugung waren, dass bestimmte Personengruppen (wie zum Beispiel Alleinerziehende, Migrantinnen und Migranten) besonders stark vom Modellprojekt profitieren könnten. Teilnahmevoraussetzung der Beschäftigungsphase war die Teilnahme an der Aktivierungsphase und erfolglose Integrationsbemühungen während der sechsmonatigen Mindstdauer der Aktivierungsphase. Die endgültige Auswahl unter den nicht integrierten Teilnehmenden der Aktivierungsphase traf häufig der Beschäftigungsträger im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens.

Durch die Aktivierungsphase war gewährleistet, dass die sehr arbeitsmarktnahen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht für die Beschäftigungsphase in Frage kamen, da diese vorher integriert werden konnten. Dies setzt allerdings voraus, dass bei diesen Personen keine Antizipationseffekte auftraten, das heißt, dass sie sich während der Aktivierungsphase ernsthaft um eine Arbeitsstelle bemühten und nicht bereits auf eine Beschäftigung im Rahmen der Beschäftigungsphase spekulierten. Allerdings wurden aufgrund des Auswahlverfahrens in die Beschäftigungsphase von den nicht-integrierten Teilnehmenden der Aktivierungsphase tendenziell die arbeitsmarktnäheren Personen für eine Beschäftigung in der Beschäftigungsphase ausgewählt. Die im Rahmen der Evaluation beschriebenen relativ hohen Integrationsquoten der Vergleichsgruppe deuten darauf hin, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase, auch ohne diese, gewisse Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt gehabt hätten.

Als Fazit lässt sich ziehen, dass für die vorgesehene Zielgruppe die Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase falsch gesetzt waren, da die lange Dauer und die relativ hohe Entlohnung erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit guten Integrationschancen in einer öffentlich geförderten Beschäftigung halten, anstatt sie tatsächlich zu integrieren. Alternativ wurde für die gesetzten Rahmenbedingungen die falsche Zielgruppe ausgewählt.

Folgt man der ersten Schlussfolgerung so müsste sowohl die Laufzeit der Beschäftigungsphase als auch die Entlohnung deutlich reduziert werden. Allerdings stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit für diese Gruppe eine öffentlich geförderte Beschäftigung die richtige Maßnahme ist, da sie bereits über eine gewisse Beschäftigungsfähigkeit verfügte und die Bürgerarbeitsplätze aufgrund des Zusätzlichkeitskriteriums zu arbeitsmarktfremd waren.

¹²⁸ Das durchschnittliche Tagesentgelt der integrierten Teilnehmenden der Beschäftigungsphase beträgt laut Berechnungen aus den IEB 38,08 Euro. Dies sind auf das monatlich verfügbare Einkommen hochgerechnet 35,90 Euro (95,90 Euro) mehr als sie in der Beschäftigungsphase mit 30 (20) Wochenstunden verdient haben.

Wenn also die falsche Personengruppe für die Beschäftigungsphase gewählt wurde, dann stellt sich die Frage nach der korrekten Zielgruppe. Grundsätzlich ist die Vorschaltung einer Aktivierungsphase sehr sinnvoll, da dadurch die arbeitsmarktnahen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vor der Beschäftigungsphase integriert werden können. Allerdings war das Auswahlverfahren für die Beschäftigungsphase kontraproduktiv, da hierbei Teilnehmende ausgewählt wurden, deren Integrationschancen ohne eine Teilnahme sogar höher gewesen wären. Hier müsste durch die in der Aktivierungsphase involvierten Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte eine Auswahl an Teilnehmenden getroffen werden, bei denen das Ziel eine Stabilisierung und die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit ist.

Sofern eine Untergruppe von nicht unmittelbar integrierbaren Teilnehmenden identifiziert werden konnte, könnten die Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase weitgehend beibehalten werden. In diesem Fall sollten die Ziele aber nicht eine direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein, sondern eine Heranführung an diesen mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive auf eine ungeforderte Beschäftigung. Dennoch sollte auch hier, beispielsweise mit einem begleitenden Coaching, regelmäßig überprüft werden, inwieweit wieder Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt bestehen. Erkenntnisse aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass insbesondere die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eine positive Wirkung auf die Stabilisierung hatte, da den Teilnehmenden eine mittelfristige Perspektive geboten wurde. Auch die Entlohnung kann hierzu einen Beitrag leisten, wenn diese als Zeichen der Wertschätzung der eigenen Arbeitsleistung empfunden wird und dies das Selbstwertgefühl erhöht.

Aktivierungsphase und Beschäftigungsphase zusammen

Im Hinblick auf das gesamte Modellprojekt ist positiv zu bewerten, dass mit der Aktivierungsphase sehr arbeitsmarktnahe erwerbsfähige Leistungsberechtigte aussortiert wurden, bevor die eigentliche öffentlich geförderte Beschäftigung einsetzte. Gleichzeitig entstanden in der Aktivierungsphase durch die intensivere Betreuung positive Integrationseffekte. Allerdings wurden die Möglichkeiten der Aktivierungsphase, eine Vorauswahl der für die Beschäftigungsphase in Frage kommenden Teilnehmenden zu treffen und somit die Zielgruppe der Beschäftigungsphase weiter einzuengen, nicht genutzt. Für die Beschäftigungsphase konnte der Zielkonflikt, der in allen öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen inhärent ist, nicht gelöst werden: Je näher die Tätigkeiten in der öffentlich geförderten Beschäftigung an tatsächlich auf dem ersten Arbeitsmarkt nachgefragten Tätigkeiten und Fertigkeiten liegen, desto höher ist der Nutzen der Teilnehmenden hinsichtlich einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Allerdings verletzen solche Tätigkeiten in der Regel das Gebot der Zusätzlichkeit, womit öffentlich geförderte Beschäftigungen teilweise in direkter Konkurrenz zu ungeforderten Arbeitsplätzen stehen und diese möglicherweise verdrängen. Zu diesem Zielkonflikt kommt hinzu, dass die Ausgestaltung der Beschäftigungsphase im Widerspruch zum explizit intendierten Ziel der möglichst schnellen Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt stand. Diese Ambivalenz in der Ausgestaltung und Zielsetzung der Beschäftigungsphase äußert sich unter anderem in den beobachteten negativen Effekten. Daher sollte im Vorfeld arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen die grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, welche Zielgruppe angesprochen werden soll und anschließend die Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Programms definiert werden.

Literatur

- Abadie, A. (2005): Semiparametric Difference-in-Differences Estimators. *Review of Economic Studies*, 72, 1-19.
- Abadie, A. und Imbens, G.W. (2006): Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects, *Econometrica*, 74 (1), 235-267.
- Abadie, A. und Imbens, G.W. (2011): Bias-Corrected Matching Estimators for Average Treatment Effects, *Journal of Business & Economic Statistics*, 29 (1), 1-11.
- Apel, H. (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG, ISG Arbeitspapier Nr. 6.
- Arni, P. (2010): How to Improve Labor Market Programs for Older Job-Seekers? Evidence from a Field Experiment, Ms., University of Lausanne.
- Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W., und Weiber, R. (2006): *Multivariate Analysemethoden*. Springer, Berlin.
- Behaghel, L., Crépon, B. und Gurgand, M. (2012): Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment, IZA Diskussionspapier Nr. 6518.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu, und Paul, M. (2014): The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices, *Journal of Labor Economics*, 32 (4), 837-897.
- Bloemen H., Lammers M., und Hochgürtel S. (2011): Job Search Requirements for Older Unemployed: Transitions to Employment, Early Retirement and Disability Benefits. DP 01/2011-002 (revised version October 2012).
- Blundell, R., Meghir, C., Costa Dias, M. und Van Reenen, J. (2004): Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program, *Journal of the European Economic Association*, 2 (4), 569-606.
- Boockmann, B. und Brändle, T. (2015): Coaching, Counseling, Case-Working: Do They Help the Older Unemployed out of Benefit Receipt and back into the Labor Market? IAW Diskussionspapier Nr. 115, IZA Diskussionspapier Nr. 8811.
- Boockmann, B., Buch, C. und Schnitzer, M (2014): Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(4), 2014, 307-323.
- Brussig, M., Stegmann, T. und Zink, L. (2014): Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, IAB Forschungsbericht Nr. 12/2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008): Qualitätssiegel Bürgerarbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen, Halle.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): "Bürgerarbeit". Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit, Regionaldirektionen Sachsen-Anhalt-Thüringen und Bayern.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2009 und 2010, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Jahreszahlen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – Deutschland nach Regionaldirektionen, Jahreszahlen 2010, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Februar 2011, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2014a): Ausgaben für Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch -- Kapitel 1112 des Bundeshaushalts, Berichtsmonat Dezember 2013, Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (2014b): Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Jahreszahlen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – Deutschland, Jahreszahlen 2013, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, März 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Modellprojekt „Bürgerarbeit“ – Berichtsmonat Januar 2015, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, April 2015, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Modellprojekt „Bürgerarbeit“ – Berichtsmonat Januar 2015, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, April 2015, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Kennzahlen nach § 48a SGB II, (<http://www.sgb2.info/kennzahlen/einstieg> [zuletzt abgerufen am: 05.06.2015]).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): Bekanntmachung Interessensbekundungsverfahren des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Durchführung von Modellprojekten „Bürgerarbeit“ vom 19. April 2010.
- Bundesverwaltungsamt (2012): Leitfaden zur Bürgerarbeit (Beschäftigungsphase im Modellprojekt „Bürgerarbeit“), Köln.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R. und Mitnik, A.M. (2014): Unobservable, but Unimportant? The Influence of Personality Traits (and other Usually Unobservable Variables) for the Evaluation of Labour Market Policies, IZA Diskussionspapier Nr. 8337.
- Caliendo, M. und Hujer, R. (2006): The Microeconomic Estimation of Treatment Effects - An Overview, *Journal of the German Statistical Society*, 90 (1), 197-212.
- Caliendo, M. und Kopeinig, S. (2008): Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching, *Journal of Economic Surveys*, 22 (1), 31-72.
- Card, D., Kluve, J. und Weber, A. (2010): Active Labour Market Policy Evaluations. A Meta-Analysis, *The Economic Journal*, 120, 452-477.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., und Zamora, P. (2013): Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- Doerr, A., Fitzenberger, B., Kruppe, T., Paul, M., und Strittmatter, A. (2014): Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany, IZA Discussion Paper No. 8454.
- Dorner, M., Heining, J., Jacobebbinghaus, P. und Seth, S. (2010): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975 – 2008, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, FDZ-Datenreport 01/2010.
- Dyke, A., Heinrich, C.J., Mueser, P.R., Troske, K.R., und Jeon, K.S. (2006): The Effects of Welfare-to-Work Programme Activities on Labor Market Outcomes, *Journal of Labor Economics*, 24(3), 567-606.
- Ferracci, M., Jolivet, G., und van den Berg, G. (2013): Evidence of Treatment Spillovers within Markets, *Review of Economics and Statistics*, 96(5), 812-823.
- Fertig, M., Schmidt C., M. und Schneider, H. (2006), Active Labor Market Policy in Germany – Is there a Successful Policy Strategy?, *Regional Science and Urban Economics*, 36 (3), 399-430.
- Frederiksson, P. und Johansson, P. (2008): Dynamic Treatment Assignment - The Consequences for Evaluations Using Observational Studies, *Journal of Business Economics and Statistics*, 26, 435-445.
- Frölich, M., Huber, M., und Wiesenfarth, M. (2015): The finite sample performance of semi- and non-parametric estimators for treatment effects and policy evaluation, IZA Diskussionspapier Nr. 8756.
- Gautier, P., Muller, P., van der Klaauw, B. Rosholm, M. und Svarer, M. (2012): Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance, mimeo, University of Amsterdam.

- Graversen, B.K. und van Ours, J.C. (2008): How to help unemployed finding jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, 92, 2020-2035.
- Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J., und Todd, P. (1998): Characterizing Selection Bias using Experimental Data, *Econometrica*, 66 (5), 1017-1098.
- Heyer, G, Koch, S., Stephan, G., und Wolff, J. (2011): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform, IAB Diskussionspapier Nr. 17/2011.
- Hotz, J., Imbens, G.W., Klerman, J.A. (2006): Evaluating the Differential Effects of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Reanalysis of the California GAIN Program, *Journal of Labor Economics*, 24 (3), 520-566.
- Huber, M., Lechner, M., und Steinmayr, A. (2014): Radius Matching on the Propensity Score with Bias Adjustment: Tuning Parameters and Finite Sample Behaviour, *Empirical Economics*, DOI 10.1007/s00181-014-0847-1.
- Huber, M., Lechner, M., und Wunsch, C. (2013): The Performance of Estimators based on the Propensity Score, *Journal of Econometrics*, 175, 1-21.
- Hujer, R., Zeiss, C. (2007): The Effects of Job Creation Schemes on the Unemployment Duration in Eastern Germany, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 4, 383-398.
- IAQ, ZfT, Team Dr. Kaltenborn, ZEW, TNS Emnid, Frings und IAW (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund – Projekt Ila1 – 04/06, Abschlussbericht, Duisburg.
- IAQ und IAW (2012): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008-2010). Abschlussbericht, Hauptband.
- IAW und ISG (2012): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Erster Zwischenbericht zum 30. Juni 2012, Tübingen/Köln/Berlin.
- IAW und ISG (2013a): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Zweiter Zwischenbericht zum 30. April 2013, Tübingen/Köln/Berlin.
- IAW und ISG (2013b): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des „Kommunal-Kombi“ - Endbericht zum 30. Juni 2013, Tübingen/Köln/Berlin.
- IAW und ISG (2014): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Dritter Zwischenbericht zum 31. Mai 2014, Tübingen/Köln/Berlin.
- Imbens, G.W. (2014): Matching Methods in Practice: Three Examples, IZA Diskussionspapier Nr. 8049.
- Imbens, G.W. und Wooldridge, J.M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature*, 47(1), S. 5–86.
- ISG, IAB und RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II – Endbericht, Köln/Nürnberg/Essen.
- ISG (2013): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive - Endbericht zum 31. Juli 2013, Berlin/Köln.
- ISG (2014): Evaluation zur Ausweitung der Joboffensive auf weitere Modellregionen - Zwischenbericht zum 14. November 2014, Berlin/Köln.
- ISG (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive – Endbericht, Berlin/Köln.
- Kastoryano, S. und van der Klaauw, B. (2011): Dynamic Evaluation of Job Search Assistance, University of Amsterdam, VU University Amsterdam, Tinbergen Institute.
- Kluve, J. (2010): The Effectiveness of European Active Labor Market Programs, *Labour Economics*, 17, 904-918.

- Kronauer, M. (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main: Campus.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2010): Bürgerarbeit in Sachsen Anhalt -- Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, Landtag Sachsen-Anhalt Fünfte Wahlperiode, Drucksache 5/2726, 19.07.2010.
- Lechner, M. (2011): The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods. *Foundations and Trends in Econometrics*, 4 (3), 165-224.
- Lechner, M. und Wunsch, C. (2013): Sensitivity of Matching-Based Program Evaluations to the Availability of Control Variables, *Labour Economics*, 21, 111-121.
- Martin, John P. (2015): Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness, *IZA Journal of Labor Policy* 4 (4), 1-29.
- Martins, P. und Pessoa e Costa, S. (2014): Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis, *IZA Diskussionspapier Nr. 8600*
- Rodriguez-Planas, N. und Benus, J. (2010): Evaluating Active Labour Market Programs in Romania, *Empirical Economics*, 38(1), 65-84.
- Rosenbaum P.R. und Rubin, D.B. (1985): Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score, *The American Statistician*, 39 (1), 33-38.
- Sianesi, B. (2004): An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s, *The Review of Economics and Statistics*, 86, 133-155.
- Sianesi, B. (2008): Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed, *Labour Economics*, 15, 370-399.
- Stephan, G. (2008): The Effects of Active Labour Market Programs in Germany. An Investigation Using Different Definitions of Non-Treatment. *IAB Diskussionspapier Nr. 12*.
- van den Berg, G. J., Kjaersgaard, L., und Rosholm, M. (2012): To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question, *IZA Diskussionspapier Nr. 6476*.
- ZEW, IAQ und tns emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II -- Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ – Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalysen“ – Abschlussbericht, Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.