

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



IAW INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.



**Evaluation der Zweiten Phase
des Bundesprogramms
„Perspektive 50plus –
Beschäftigungspakte für Ältere
in den Regionen“
(2008 – 2010)**

Abschlussbericht

Hauptband

30. September 2012

Autorinnen und Autoren

IAQ

Matthias Knuth

Claudia Niewerth

Tim Stegmann

Lina Zink

IAW

Bernhard Boockmann

Tobias Brändle

Andrea Kirchmann

Rolf Kleimann

Charlotte Klempt

Holger Langkabel

Duisburg 2012
Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg
Telefon: +49-203-379-2686
Telefax: +49-203-379-1809
E-Mail: matthias.knuth@uni-due.de
claudia.niewerth@uni-due.de
tim.stegmann@uni-due.de
lina.zink@uni-due.de
WWW: <http://www.iaq.uni-due.de>

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ – Evaluation der Zweiten Programmphase

Kurzfassung

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ richtet sich an arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter ab 50 Jahren. Es wurde im Jahre 2005, kurz nach der Einführung des SGB II, mit einer zweijährigen Ersten Programmphase gestartet. Von 2008 bis 2010 wurde die Zweite Programmphase gefördert, auf die sich die vorliegende Evaluation bezieht. Inzwischen befindet sich das Bundesprogramm in einer Dritten Programmphase, die sich bis einschließlich 2015 erstreckt.

Das Bundesprogramm wird umgesetzt von Grundsicherungsstellen – seit 2011 „Jobcenter“ genannt –, den von ihnen beauftragten Dienstleistern und weiteren institutionellen Partnern. Der Begriff „regionaler Beschäftigungspakt“ bezeichnet diese regionale Partnerschaft sowie den Verbund mehrerer – in der Regel geografisch benachbarter – Grundsicherungsstellen, die gegenüber dem Förderungsgeber, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, gemeinsam auftreten und abrechnen. Die Beteiligung am Bundesprogramm beruhte seitens der Grundsicherungsstellen auf einer freien Entscheidung, und sie setzte das erfolgreiche Bestehen eines vorgeschalteten Ideen- und Konzeptionswettbewerbs voraus. Die Zuweisung von Mitteln aus diesen Programm, die für die jeweilige Grundsicherungsstelle zusätzlich sind zu ihren Verwaltungs- und Eingliederungsmitteln, erfolgte auf Grundlage einer jährlichen Zielvereinbarung. Das Erreichen vereinbarter Ziele war Voraussetzung dafür, im nächsten Jahr Ziele in gleicher oder gesteigerter Höhe vereinbaren und entsprechende Mittel erhalten zu können. Für dieses Verfahren der Zielvereinbarung und Mittelzuweisung wurden ursprünglich zwei Finanzierungsmodelle angeboten: Beim Finanzierungsmodell A basierte die Vergütung auf einer Kombination von Zielgrößen der Aktivierung und der Erwerbsintegration, beim Finanzierungsmodell B dagegen allein auf Integrationen. Da bei günstiger Konjunktur die vereinbarten Zielgrößen für Integrationen überwiegend erreicht oder übertroffen werden konnten, war das Finanzierungsmodell B für die Grundsicherungsstellen günstiger, und Finanzierungsmodell A wurde so selten, dass sich eine gesonderte Betrachtung erübrigt. Folglich ist in der Evaluation immer vom „Finanzierungsmodell A/B“ die Rede. Im Jahre 2010 wurde dann ein weiteres Finanzierungsmodell „C“ (auch „Impuls 50plus“ genannt) eingeführt, das sich speziell an ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen richtet und vor allem Aktivierungen honoriert.

In der Verwendung der im Rahmen des Bundesprogramms zugewiesenen Mittel herrschte größtmögliche Freiheit: Die Grundsicherungsstellen konnten sowohl eigenes zusätzliches Personal beschäftigen als auch externe Dienstleister beauftragen, und sie waren dabei nicht an den gesetzlichen Katalog von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gebunden. Das Programm-Management und die Organisation des bundesweiten Erfahrungsaustausches wurden von einem privaten Dienstleister wahrgenommen, der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt wurde. Dieser war auch

verantwortlich für das Finanzcontrolling (Prüfung der Verwendungsnachweise), das Programm-Monitoring (monatliche/jährliche Aktivierungs- und Integrationsstatistik) sowie die Bereitstellung einer geschützten Online-Plattform, über die die Grundsicherungsstellen individuelle Teilnehmer- und Maßnahmedaten in einer Datenbank erfassen.

Während in der Ersten Programmphase 93 Grundsicherungsstellen 62 regionale Beschäftigungspakte bildeten, d. h. der Verbund mehrerer Grundsicherungsstellen die Ausnahme war, war die Zweite Programmphase von der Ausweitung auf zuletzt 349 Grundsicherungsstellen im Jahre 2010 gekennzeichnet, die sich den bestehenden 62 Beschäftigungspakten anschlossen, womit bundesweit fast 80 Prozent aller Grundsicherungsstellen am Bundesprogramm beteiligt waren. Diese Ausweitung des Programms hatte für die Evaluation zur Konsequenz, dass die statistische Vergleichsbasis von nicht am Bundesprogramm teilnehmenden Grundsicherungsstellen immer schmaler wurde.

Der Evaluationsauftrag

Gegenstand der programmbegleitenden Evaluation, mit der das Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen sowie – in deren Unterauftrag – das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, beauftragt wurden, ist eine quantitative und qualitative Wirkungsforschung mit dem Ziel, die Ergebnisse der Programmumsetzung in den Dimensionen Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit zu bewerten sowie zu untersuchen, inwieweit regional unterschiedliche Erfolgsbilanzen durch die jeweils verfolgten unterschiedlichen Konzepte und Strategien zu erklären sind. Drei bereits vorliegende Zwischenberichte konzentrierten sich auf die Implementation des Programms vor Ort und den Prozess der Ausweitung der Programms, die in Form von regionalen Fallstudien untersucht wurden.

Wegen der Beteiligung von zugelassenen kommunalen Trägern wurde das Bundesprogramm nicht über die Bundesagentur für Arbeit, sondern mittels des bereits erwähnten privaten Dienstleisters, der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub), abgewickelt. Den Ausgangspunkt der für die Evaluation benötigten Datenkette bilden folglich auch nicht Geschäftsdaten der BA, sondern die von der gsub eigens für die Zwecke der Evaluation eingerichtete Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank. Die datenschutzrechtliche Genehmigung dieses Verfahrens in der Zuständigkeit aller Bundesländer sowie seine anschließende technische Implementation nahmen so viel Zeit in Anspruch, dass letztlich für die quantitative Evaluation nur die Förderungen des Jahres 2010 genutzt werden konnten, wobei die Erwerbsverläufe der Teilnehmenden bis weit nach 2011 hinein verfolgt werden. Der vorliegende Endbericht konzentriert sich auf die quantitativen Aspekte der Evaluation und nutzt das durch die vorhergehenden regionalen Fallstudien gesammelte Wissen über die Implementation des Programms als Hintergrund für die Interpretation der Daten.

Die Teilnehmenden im Jahre 2010

Laut den Monitoringdaten der gsub wurden im Jahre 2010 bis zum Dezember 283.332 Teilnehmende registriert, womit die vereinbarte Zielgröße um knapp 70 Prozent überschritten wurde. Von diesen Personen waren 188.817 nach der für die Programmsteuerung gültigen Definition aktiviert worden, d. h. ziemlich genau zwei Drittel. Von diesen aktivierten Teilnehmenden hatten laut der gleichen Datenquelle 45.073 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt aufgenommen, die entweder unbefristet war oder deren Befristung auf einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten angelegt war – d. h. knapp 24 Prozent der Aktivierten, womit die vereinbarte Zielgröße von „nachhaltigen“ Integrationen um 21 Prozent übertroffen wurde.

Das durchschnittliche Alter der Teilnehmenden im Jahre 2010 lag bei etwa 54 Jahren, wobei es kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern oder den Finanzierungsmodellen gab. Zwar dominierten Personen im Alter von Anfang 50, doch gab es in den Altersgruppen bis zu einem Alter von 60 Jahren noch relevante Anteile von Teilnehmenden, während der Anteil von Teilnehmenden über 60 Jahren sehr gering war.

Der Anteil von Teilnehmenden, die allein leben, ist deutlich höher als in der betreffenden Altersgruppe in der Bevölkerung; dieses trifft vor allem auf das Finanzierungsmodell C zu. Die Mehrheit der Teilnehmenden verfügt über maximal einen Hauptschulabschluss, und deutlich mehr als ein Drittel hat keinen Berufsabschluss. Deutlich mehr als der Anteil von Migrantinnen und Migranten räumt Schwierigkeiten beim Schreiben eines Briefes in deutscher Sprache ein, und mehr als ein Drittel verfügt über keine Kompetenz im Umgang mit elektronischen Medien. Die zuletzt ausgeübte Tätigkeit war überwiegend eine Hilfstätigkeit.

Im Finanzierungsmodell A/B waren etwa 13 Prozent der Teilnehmenden in den letzten 10 Jahren überhaupt nicht beschäftigt, im Finanzierungsmodell C trifft dieses auf mehr als ein Viertel der Teilnehmenden zu. Der mittlere Abstand (Median) zur letzten Beschäftigung, sofern es in den letzten 10 Jahren überhaupt eine gab, war bei den Männern mit 15 Monaten größer als bei den Frauen mit 9 Monaten (Finanzierungsmodell A/B), wenn man geringfügige Beschäftigungen berücksichtigt, die eher von den Frauen ausgeübt wurden. Wenn man dagegen geringfügige Beschäftigungen ausklammert, ergeben sich deutlich größere Abstände zur letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, und das Verhältnis von Männern und Frauen kehrt sich um (Median 25 Monate Männer, 30 Monate Frauen). Im Finanzierungsmodell C sind diese Abstände jeweils mehr als doppelt so lang wie im Finanzierungsmodell A/B. Entsprechend dieser zeitlichen Entfernung zur letzten Beschäftigung betragen die über die letzten zehn Jahre kumulierten Arbeitslosigkeitsdauern im Mittel (Median) 54 Monate im Finanzierungsmodell A/B und 72 Monate im Finanzierungsmodell C.

Gut ein Fünftel der Teilnehmenden weist laut BA-Geschäftsdaten vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen auf, wobei dieser Anteil im Finanzierungsmodell C deutlich höher ist als im Finanzierungsmodell A/B. Etwa ein Viertel der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B und etwa die Hälfte der Teilnehmenden im Finanzie-

rungsmodell C gibt an, nur weniger als sechs Stunden tägliche Arbeitszeit über eine längere Zeit durchhalten zu können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass wohl nicht in erster Linie das kalendari-sche Alter dieser Gruppe ursächlich ist für Arbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug. Eher könnte man diese Gruppe dahingehend charakterisieren, dass es sich bei ihnen zu relevanten Teilen um arbeitsmarktferne Personen mit deutlich eingeschränktem Erwerbspotenzial und teilweise mit Anzeichen sozialer Isolation handelt, die in das Altersfenster des Bundesprogramms „hineingealtert“ sind. Insofern dürfte das Übertragbarkeitspotenzial der in diesem Programm gemachten Erfahrungen eher in der Dimension „andere arbeitsmarktferne Gruppen“ als in der Dimension „alternde Gesellschaft und Arbeitsmarkt“ liegen.

Ausführlichere Informationen zu den Teilnehmenden in Kapitel 2, S. 17ff.

Förderung und Zufriedenheit der Teilnehmenden

Im Vergleich zur Regelförderung von Älteren im Rechtskreis des SGB II im Jahre 2010 spielten im Bundesprogramm die Förderung über Vermittlungsgutscheine und Eingliederungszuschüsse sowie die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen eine deutlich geringere Rolle, während die Förderung individueller Dienstleistungen mit Begleitung bei der Arbeitssuche, Coaching, Eignungsfeststellungen und Bewerbungstraining einen größeren Raum einnahmen. Auch hatten die berufliche Qualifizierung und die Förderung der beruflichen Selbständigkeit im Bundesprogramm einen höheren Stellenwert als in der Regelförderung. Insgesamt lässt sich das Bundesprogramm dahingehend charakterisieren, dass die Förderung und Entwicklung individueller Potenziale, Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen im Vergleich zur Regelförderung einen größeren Raum einnahm. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Finanzierungsmodellen: Coachingangebote, Gesundheitsförderung und sozialintegrative Leistungen hatten – der Zusammensetzung der Teilnehmenden entsprechend – im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) einen höheren Stellenwert als im Finanzierungsmodell A/B. Die Unterschiede im Maßnahmenprofil für Männer und für Frauen waren dagegen vernachlässigbar gering.

Vergleicht man jedoch die Maßnahmenprofile auf der Ebene der Grundsicherungsstellen, so ist eine ausgeprägte Heterogenität zu konstatieren. Insbesondere bei einigen Maßnahmenteilen ist geradezu von einer Polarisierung der Grundsicherungsstellen zu sprechen, d. h. jeweils relevante Anteile der Grundsicherungsstellen setzten eine bestimmte Maßnahmenteil für ganz wenige bis nahezu keine oder für sehr viele bis nahezu alle ihrer Teilnehmenden ein. Dieses ist möglicher Weise zum Teil auf unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Erfassung und Zuordnung der Maßnahmenteilen zurückzuführen, spiegelt aber vor allem die Offenheit des Programms für freie Entscheidungen der Grundsicherungsstellen wider.

Diejenigen Teilnehmenden, die als repräsentative Stichprobe telefonisch befragt werden konnten, gaben zu deutlich höheren Anteilen als Kunden der Regelförderung¹ an, Hilfen bei persönlichen Problemen wie gesundheitlichen, psychischen oder Suchtproblemen sowie Schulden erhalten zu haben. Eine Bearbeitung des Haushaltskontextes – Erkundigung nach der Situation anderer Familienmitglieder, Einladung zu einem gemeinsamen Beratungsgespräch – ist jedoch auch im Bundesprogramm eher selten. Die Aussagen „Man unterstützt mich wirklich, um neue Arbeit zu finden“ und „Ich kann meine eigenen Vorstellungen einbringen“ wurden mehrheitlich bejaht, allerdings auch mit knapper Mehrheit die Aussage „Was die anbieten, kenne ich doch alles schon, neue Unterstützungsangebote gibt es nicht wirklich“. Die Aussage „Durch die Teilnahme an dem Programm haben sich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessert“ findet nur bei rund einem Viertel der Befragten Zustimmung. Jedoch fällt in allen Dimensionen der Beurteilung, in denen ein Vergleich mit der Befragung von Kunden aus der Regelförderung möglich ist, das Urteil über das Bundesprogramm deutlich positiver aus. Auch bejahen rund 45 Prozent der Antwortenden die Aussage „Vor der Teilnahme an ‚Perspektive 50plus‘ hat sich niemand richtig um mich gekümmert.“

Insgesamt bewerten die am Bundesprogramm Teilnehmenden das Programm also als deutlich glaubwürdiger und für die eigene Orientierung wirksamer als Kunden in der Regelförderung diese bewerteten; Intensität und Kontinuität der Betreuung sind höher. Die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit dem Bundesprogramm insgesamt sowie einzelnen seiner Aspekte liegt durchweg über den Vergleichswerten aus der Kundenbefragung im Rahmen der Experimentierklausel-Forschung, soweit solche verfügbar sind. Das stützt die Interpretation, dass die Förderung im Bundesprogramm gegenüber der Regelförderung einen deutlichen Mehrwert bietet. Die Bewertungen der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls“) sind durchweg etwas positiver; und alle Bewertungen werden im Zeitablauf zwischen der ersten und der zweiten Befragungswelle etwas kritischer, was auf ein mit der Gewöhnung steigendes Anspruchsniveau zurückzuführen sein könnte.

Ausführliche Informationen zur Förderung und ihrer Beurteilung durch die Teilnehmenden in Kapitel 3, S. 45ff.

Ergebnisse der Teilnahme am Bundesprogramm

Aktivierungen, Integrationen und Austritt aus dem Leistungsbezug

Im Unterschied zu den summarischen Daten des Programm-Monitoring beziehen sich die folgenden Aussagen auf Individualdaten derjenigen Teilnehmenden, für die plausible Aktivierungsinformationen vorliegen und die in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit identifiziert werden konnten. Mit dieser Einschränkung wurden 181.637 Personen identifiziert, die im Verlaufe des Jahres 2010 an Aktivierungen teilgenommen haben; davon waren 134.318 Neuzugänge im Verlaufe des Jahres 2010, während 47.319 (26 Prozent) als „Alt-Teilnehmer“ identifiziert werden konnten.

¹ Als Vergleichsmaßstab dienen entsprechende Angaben aus der Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel durchgeführt wurde.

Als Ergebnisse des Programms wurden nur solche Integrationen gewertet, die frühestens einen Monat nach dem ersten berichteten Programmeintritt und spätestens drei Monate nach dem letzten berichteten Programmaustritt erfolgten; die Beobachtung von Erwerbseintritten erstreckte sich folglich bis zum 31. März 2011. Die Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung konnten dann bis zum 30. September 2011, also über mindestens sechs Monate weiter verfolgt werden, woraus sich die Unterscheidung zwischen „nachhaltigen“ und „nicht nachhaltigen“ Integrationen ergibt.

Von Januar 2010 bis einschließlich März 2011 wurden 42.771 Personen (rund 23,5 Prozent der in 2010 Aktivierte) in eine die Zielvereinbarungen erfüllende Erwerbstätigkeit (Selbständigkeit oder voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 32 Tagen Dauer) integriert. Erwartungsgemäß ist dieser Anteil im Finanzierungsmodell A/B höher (25,9 Prozent; 27,6 Prozent bei Männern und 23,7 Prozent bei Frauen) als im Finanzierungsmodell C (9,8 Prozent – 10,5 Prozent bei Männern und 9,0 Prozent bei Frauen). Von den voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erwiesen sich 29.445 als nachhaltig in dem Sinne, dass sie über mehr als 180 Tage Bestand hatten, wenn man Betriebswechsel und Unterbrechungszeiträume bis einschließlich 31 Tage in der Berechnung zulässt.

Nur die Minderheit der Integrationen geht mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug einher. Das dürfte u. a. damit zusammenhängen, dass es sich zwar bei der Mehrheit der Integrationen in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um vollzeitige handelt, dass aber der Teilzeitanteil doch im Vergleich zu den Beschäftigungsmustern auf dem Arbeitsmarkt insgesamt relativ hoch ist, insbesondere bei den Männern. Dass sich die teilzeitigen Integrationen als nachhaltiger erweisen als die vollzeitigen, deutet auf die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Zielgruppe hin und offenbart einen Zielkonflikt zum angestrebten Austritt aus dem Leistungsbezug.

Die Integrationen erfolgen überwiegend in Betrieben unter 500 Beschäftigten, und Integrationen in sehr kleine Betriebe scheinen nachhaltiger zu sein. Die Integrationen wurden mit einem geringeren Anteil von Arbeitgeberzuschüssen erreicht, als sie in der Regelförderung üblich sind. Jedoch erweisen sich wie in der Regelförderung durch Zuschüsse an Arbeitgeber geförderte Beschäftigungen als stabiler als ungeforderte, auch über den Förderungszeitraum hinaus.

In der subjektiven Einschätzung der Stichprobe von telefonisch Befragten hat die Integration in Erwerbstätigkeit positive Wirkungen. Die Befragten zeigen sich mit ihrer Tätigkeit überwiegend zufrieden, schreiben ihr positive Wirkungen für Wertschätzung, Anerkennung, Sozialkontakte und das eigene Wohlbefinden zu und geben an, durch die Tätigkeit neue Fähigkeiten entwickelt zu haben. Die Aussagen zu Über- oder Unterforderung in der Arbeit, zur gewünschten Arbeitszeit und zur Perspektive von Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter zeigen bemerkenswerte Entwicklungen über die Zeit. In der ersten Befragungswelle traut man sich mehr zu, was sich jedoch in der zweiten Welle relativiert. Insbesondere bei den Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) scheinen Diskrepanzen zwischen Anspruch und Selbsteinschätzung einerseits und realer Leistungsfähigkeit andererseits eines der Integrationshemmnisse gewesen zu sein. Der Wunsch, die aktuelle Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen des Rentenalters auszuüben, ist mehrheitlich gegeben und wird bei den Teilnehmenden im Finanzie-

rungsmodell A/B im Zeitverlauf stärker, während er bei den Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) im Zeitverlauf zurückgeht.

Ausführliche Informationen über die erfolgten Integrationen in Unterkapitel 5.1, S. 87ff., sowie über ihre Nachhaltigkeit in Unterkapitel 5.2, S. 109ff.

Ergebnisse der Programmteilnahme auch ohne Integration

Im Verlaufe der Programmteilnahme (zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung) waren Verbesserungen der subjektiven Befindlichkeit (Reduzierung von Gefühlen der Einsamkeit und der Niedergeschlagenheit, Zunahme von Inklusionserfahrungen) festzustellen, und der Anteil der Personen mit Anzeichen eines Verlustes zeitlicher Strukturierung verminderte sich deutlich. Die allgemeine Lebenszufriedenheit nahm deutlich zu, vor allem bei den männlichen Teilnehmenden, die dadurch im Zeitverlauf die Frauen an Lebenszufriedenheit überholten. Die subjektiv wahrgenommene gesellschaftliche Integration verbesserte sich im Zeitverlauf, und ebenso die Bewertung der Lebensbedingungen des Haushalts.

Im Gegensatz zur Befindlichkeit verändern sich die subjektiven Einschätzungen zur Sozialkompetenz sowie zum Interesse des sozialen Umfeldes für die eigene berufliche Situation nicht – jedenfalls nicht in der relativ kurzen Frist von 9 Monaten zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung. Auch der subjektiv eingeschätzte Gesundheitszustand verbessert sich nicht – trotz der zahlreichen Angebote zur Gesundheitsförderung im Programm –, und die Konzessionsbereitschaft bezüglich der Bedingungen, unter denen man eine (ggf. andere) Arbeit aufnehmen würde, verringert sich etwas. Dieses gilt sowohl für die Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben als auch für diejenigen, die beschäftigungslos geblieben sind.

Ausführliche Informationen über die Ergebnisse der Aktivierungen in den Unterkapiteln 5.3 und 5.4, S. 122ff.

Wirkungsanalyse

Kausaleffekte einer Intervention lassen sich nicht beobachten, sondern lediglich unter möglichst plausiblen Annahmen schätzen. Um die Möglichkeit zu eröffnen, unter verschiedenen Annahmen geschätzte Wirkungen zu vergleichen, wurden für die Wirkungsanalyse zwei alternative Verfahren herangezogen. Das Differenz-von-Differenzen-Verfahren (DvD) nutzt die Veränderung über die Zeit, d. h. den schrittweisen Prozess des Eintritts von Grundsicherungsstellen in das Bundesprogramm, um im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs den Effekt der Programmteilnahme der Grundsicherungsstelle auf die Integrationswahrscheinlichkeit der jeweils betreuten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Altersgruppe ab 50 Jahren zu schätzen. Dieses Verfahren kommt ohne Information über die individuelle Programmteilnahme aus und trägt damit zugleich einer vermuteten eingeschränkten Validität dieser Information Rechnung. Beim *Matching*-Verfahren dagegen wurden die Erwerbs- und Leistungsbezugsverläufe von Teilnehmenden mit denen von statistisch möglichst ähnlichen Personen, die nicht am Bundesprogramm teilnahmen, verglichen. Die Nichtteilnehmenden wurden einerseits aus dem Kreis der Personen gezogen, die von nichtteilnehmenden Grundsiche-

rungsstellen betreut wurden, andererseits aus dem Kreis der „Noch-Nicht-Teilnehmenden“ der bereits am Bundesprogramm beteiligten Grundsicherungsstellen.

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Analysen mit dem *Matching*-Ansatz deuten beim Finanzierungsmodell A/B auf insgesamt positive mikroökonomische Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt hin; teilweise sind diese in der Größenordnung erheblich. Verwendet man statt des Eintritts die Aktivierung oder den Beginn einer Coaching-Maßnahme als Treatment, so ergeben sich keine erheblich unterschiedlichen Ergebnisse im Vergleich zum Eintritt in das Bundesprogramm. Die Ergebnisse sind zwischen den unterschiedlichen Schätzverfahren nicht vollkommen einheitlich, aber auch zumindest überwiegend nicht widersprüchlich. Allerdings müssen die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass für eine positive Selektivität der Arbeitsmarktnäheren (insbesondere bei den Grundsicherungsstellen mit freiwilliger Programmteilnahme durch Selbstselektion, aber möglicherweise auch durch die Auswahl der Teilnehmenden durch die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen) nicht vollkommen kontrolliert werden konnte. Auch sind Zweifel an der Validität der Teilnahmeinformation nicht völlig auszuschließen, wodurch die Abgrenzung zwischen Teilnehmenden- und Kontrollgruppe verwischt würde.

Die Teilnahme am Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) hat nach dem *Matching*-Ansatz tendenziell einen negativen Effekt auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt – allerdings ist die Größenordnung des Effekts mit ca. minus einem Prozentpunkt gering. Ebenfalls gibt es einen negativen Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Dieses Ergebnis ist angesichts der weniger konsequenten Orientierung dieses Teilprogramms auf den allgemeinen Arbeitsmarkt plausibel.

Mit dem DvD-Ansatz sowie in der gesamtwirtschaftlichen Analyse finden sich ebenfalls positive Effekte, die jedoch in der Größenordnung und Signifikanz deutlich schwächer sind. Die Erklärung für die Unterschiede besteht erstens in der „Verdünnung“ des Treatments (die Untersuchungsgruppe besteht aus lediglich „potenziell Teilnehmenden“, weil die betreuende Grundsicherungsstelle am Programm teilnimmt, aber nicht ausschließlich aus „aktuell Teilnehmenden“), zweitens in Substitutions- und Verdrängungseffekten innerhalb der Region und drittens in der Tatsache, dass bei diesem Ansatz nicht zwischen Finanzierungsmodell A/B und C differenziert werden kann.

Der Abgang aus dem Leistungsbezug wird infolge von „Perspektive 50plus“ bis zu einer Teilnahmedauer von ca. 8 Monaten vermindert; von da an sind positive Effekte festzustellen. Auch hier stimmen die Ergebnisse des *Matching*- und des DvD-Verfahrens überein. Die Erklärung für den anfänglich deutlich (sechs Prozentpunkte) negativen Effekt könnte sein, dass Personen, die aus anderen Gründen als einer Integration aus dem Leistungsbezug aussteigen wollen, durch „Perspektive 50plus“ dazu bewegt werden, länger im Leistungsbezug bzw. in der Betreuung durch die Grundsicherungsstelle zu verbleiben. Jedoch ist auch nicht völlig auszuschließen, dass auch hier Selektionseffekte vorliegen, denn möglicherweise werden Personen, die den Leistungsbezugs absehbar verlassen und in Zustände wie Erwerbsunfähigkeit eintreten werden, systematisch nicht in die Förderung durch das Bundesprogramm aufgenommen.

Die Wirkungsanalyse weist auch auf Unterschiede in der Effektivität des Bundesprogramms hinsichtlich unterschiedlicher Kundengruppen hin. In altersmäßiger Hinsicht zeigt sich übereinstimmend im DvD- und *Matching*-Ansatz, dass nicht die jüngste Altersklasse unter den Geförderten – Personen bis einschließlich 52 Jahre –, sondern die nächstältere Gruppe – 53 bis einschließlich 57 Jahre – die höchsten Treatment-Effekte aufweist. Ferner gibt es Hinweise, dass Personen mit Migrationshintergrund stärker von der Förderung profitieren als Personen ohne (in den Daten erkennbaren) Migrationshintergrund. Hinsichtlich der Unterschiede zwischen Ost und West und Frauen und Männern sind die Befunde dagegen uneinheitlich.

Ausführliche Darstellung der Wirkungsanalyse in Kapitel 6, S. 147ff.

Auswirkungen von Konzept und Strategie der Grundsicherungsstellen

Die unterschiedliche strategische Umsetzung des Bundesprogramms in den einzelnen beteiligten Grundsicherungsstellen wurde auf Grundlage von Antworten in der standardisierten Organisationsbefragung charakterisiert, wobei die zahlreichen einschlägigen Antwortdimensionen durch ein clusteranalytisches Verfahren gebündelt und verdichtet wurden – mit dem Ergebnis unterschiedlicher Cluster für Finanzierungsmodell A/B und Finanzierungsmodell C. Anschließend wurde die Wirkung dieser Cluster auf die Ergebnisvariablen „Integration in den Allgemeinen Arbeitsmarkt“ und „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ geschätzt, wobei sich die Untersuchung von Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit auf diejenigen Teilnehmenden beschränkt, die keine Erwerbsarbeit aufgenommen haben. Es wurden einige signifikante Zusammenhänge gefunden, auf die sich die folgende Darstellung beschränkt.

Ausführliche Darstellung der clusteranalytischen Typisierung in Kapitel 4, S. 71ff.

Hinsichtlich der *geschäftspolitischen Ausrichtung* besteht das Cluster „Erwerbsorientierung“ im Finanzierungsmodell A/B aus 179 Grundsicherungsstellen (57 Prozent), die der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt *und* der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit einen hohen strategischen Stellenwert zuschreiben (im Unterschied zu solchen, die *nur* die Arbeitsmarktintegration betonen sowie zu solchen, bei denen *auch* die soziale Integration als wichtig bezeichnet wird). Diese Grundsicherungsstellen haben im DvD-Verfahren (Wirkung des Zutritts einer Grundsicherungsstelle zum Programm) die höchsten Effekte auf die tatsächliche Erwerbsintegration. Im *Matching*-Verfahren (individuelle Wirkung der Programmteilnahme) ist ihre Wirksamkeit nicht eindeutig zu unterscheiden von den Grundsicherungsstellen, die *nur* auf die Arbeitsmarktintegration zielen; aber beide sind hinsichtlich der Erfolge bei der Erwerbsintegration jenen überlegen, die der sozialen Integration einen hohen Stellenwert neben der Erwerbsintegration einräumen. Hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der nicht in Erwerbsarbeit Integrierten schneiden die ausschließlich auf die Arbeitsmarktintegration orientierten Grundsicherungsstellen schlechter ab als die beiden anderen Cluster. Im Finanzierungsmodell C ergab die Clusteranalyse mit nur zwei Clustern („sozial-integrativ“ mit 130 Grundsicherungsstellen – 64 Prozent – und „er-

werbsorientiert“) eine etwas andere Typisierung. Den als sozial-integrativ charakterisierten Grundsicherungsstellen gelingt es hier etwas besser, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten als denjenigen, die auch im Finanzierungsmodell C eine strikte Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verfolgten.

Bei der *Zugangssteuerung* wird im Finanzierungsmodell A/B u. a. unterschieden zwischen der „freiwilligen, flexiblen Förderung mit individueller Begleitung“ (141 Grundsicherungsstellen, 45,9 Prozent) und der „verpflichtenden, flexiblen Förderung mit individueller Begleitung“ (94 Grundsicherungsstellen, 30,6 Prozent). Nach dem *Matching*-Ansatz ist die freiwillige Förderung hinsichtlich der Erwerbsintegration deutlich wirkungsvoller als die verpflichtende. Da jedoch beim DvD-Ansatz ein solcher Effekt nicht festzustellen ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hier um Effekte der Selbstselektion von Teilnehmenden handelt: Bei freiwilliger Teilnahme haben stärker motivierte Personen eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit und sind dann auch erfolgreicher am Arbeitsmarkt. Für diese Unterschiede kann im *Matching*-Ansatz nur unvollkommen kontrolliert werden, da die benutzten Geschäftsdaten keine Motivationsvariable enthalten. Stattdessen muss angenommen werden, dass sich die Motivation in Sachverhalten niederschlägt, die sich beobachten lassen, insbesondere in der Erwerbsbiografie. Ein ähnlicher Effekt der Freiwilligkeit ergibt sich auch bezüglich der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit; noch besser schneiden hier jedoch die Grundsicherungsstellen ab, die die freiwillige Teilnahme mit der Durchführung regelmäßiger Fallkonferenzen der betreuenden Fachkräfte kombinieren, was im Gegensatz zur Freiwilligkeit eindeutig als Treatment-Effekt und nicht als Selektionseffekt zu interpretieren ist. – Im Finanzierungsmodell C ergibt sich ein ganz anderes Bild: Hier wird die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am wirksamsten von solchen Grundsicherungsstellen gefördert, die die Teilnahme verpflichtend und sanktionsbewehrt gestalten, die Teilnahmedauer von vornherein festlegen und häufig „aufsuchende Arbeit“ einsetzen, d. h. sich nicht allein auf „Komm-Strategien“ verlassen.

Bei der *verwaltungsstrukturellen Umsetzung* des Programms wird im Finanzierungsmodell A/B unterschieden zwischen der „gemischt-spezialisierten Umsetzung“ (es gibt innerhalb der Grundsicherungsstelle ein spezialisiertes Team für die Umsetzung des Bundesprogramms, das mit externen Dienstleistern zusammenarbeitet – 96 Grundsicherungsstellen – 33 Prozent) und anderen Formen, in denen es entweder kein spezialisiertes Team gibt, oder in denen externe Dienstleister keine große Rolle spielen, oder in denen sie im Gegenteil in die spezialisierten Teams integriert und an der operativen Steuerung beteiligt sind. Hier erweist sich die „gemischt-spezialisierte Umsetzung“ hinsichtlich der Integration in Erwerbsarbeit den anderen Formen überlegen. Auch beim Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit erweist sich diese Umsetzungsform als effektiv; ein noch deutlicherer, bei geringen Fallzahlen an Grundsicherungsstellen aber mit Vorsicht zu interpretierender Vorsprung ergibt sich bei der „gemeinsamen Umsetzung“ (integrierte Teams aus eigenem und Trägerpersonal) sowie bei der Externalisierung nur der Vermittlung und starker Rolle eines begleitenden Paktbeirats. Ähnlich haben auch im Finanzierungsmodell C einerseits die überwiegend interne Umsetzung mit eigenem Personal und andererseits diejenigen Grundsicherungsstellen die besten Erfolge beim Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, die die Arbeitsvermittlung an beauf-

tragte Maßnahmeträger externalisieren, sich aber ansonsten überwiegend auf eigene Kräfte verlassen. Hier zeigen sich offenbar ähnliche Spannungsverhältnisse wie bei der geschäftspolitischen Ausrichtung: Arbeitet man eher mit den „schwierigen Fällen“, deren Beschäftigungsfähigkeit sich dadurch verbessert oder jedenfalls nicht so schnell verschlechtert, die aber dennoch im Beobachtungszeitraum nicht so weit kommen, Erwerbsarbeit aufzunehmen, oder arbeitet man eher an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt mit den vergleichsweise stärksten Teilnehmenden?

Bezüglich der *Außenbeziehungen* (soweit es sich dabei nicht um die beauftragten Träger, sondern um Sozialpartner, Kammern, Unternehmen, Medien usw. handelt) ist im Finanzierungsmodell A/B das „Netzwerkcluster“ (viele Partner) hinsichtlich des Integrationserfolgs weniger wirkungsvoll als die „geschlossene Umsetzung“ (allerdings ist die Beobachtungszahl beim Netzwerkcluster relativ gering). Andererseits gibt es Hinweise, dass das Vorhandensein einer Netzwerkstruktur die Nachhaltigkeit von Integrationen von männlichen Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) stützt. Auch bei der Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit schneidet das „Netzwerkcluster“ in beiden Finanzierungsmodellen günstiger ab als die „geschlossene Umsetzung“, wobei der Unterschied im Finanzierungsmodell C deutlicher ist.

Diese Ergebnisse lassen sich dahingehend verdichten, dass eine unzweideutige strategische Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Bildung eines auf die Umsetzung des Programms spezialisierten Teams, die Einbeziehung externer Dienstleister in enger und partnerschaftlicher Kooperation, darüber hinaus aber der Verzicht auf koordinationsaufwändige und die eigene Steuerungsautonomie relativierende „politische“ Netzwerke (der ursprüngliche „Pakt“-Gedanke der Ersten Programmphase!) die Wirksamkeit des Programms im Hinblick auf möglich zahlreiche Erwerbsintegrationen begünstigt haben. Unklar bleibt, ob Freiwilligkeit der Programmteilnahme die Wirksamkeit wirklich steigert oder lediglich eine unbeobachtete Positiv-Selektion der Teilnehmenden bewirkt hat. Zwischen der konsequenten Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und der Orientierung auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit auch der am Arbeitsmarkt zunächst Chancenlosen scheint ein gewisses Spannungsverhältnis zu bestehen, insofern als in einigen Dimensionen geradezu entgegengesetzte strategische Ausrichtungen eher das eine oder das andere zu begünstigen scheinen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf ein ungelöstes methodisches Problem hinzuweisen: Das verwendete Konzept zur Messung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen zwei Befragungszeitpunkten konnte nur auf diejenigen Personen angewandt werden, die keine Erwerbstätigkeit aufnahmen, da das Konzept zahlreiche Dimensionen enthält (z. B. Arbeitssuche oder Konzessionsbereitschaft), die unmittelbar vom Status der Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit beeinflusst werden. Folglich sind Selektionseffekte nicht auszuschließen: Zwar gehen in den Vergleich der Beschäftigungsfähigkeit zu zwei Zeitpunkten nur diejenigen ein, die auch zum Zeitpunkt 2 keine Arbeit aufgenommen haben; doch unter der Annahme, dass die am Arbeitsmarkt Erfolgreicheren auch die Entwicklungsfähigeren sind, deren Beschäftigungsfähigkeit vor der Arbeitsaufnahme steigt, wäre dieses als Aktivierungserfolg ihrer Grundsicherungsstelle gemessen worden, wenn sie trotz Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit *keine* Arbeit aufgenommen hätten. Grundsicherungsstellen, die zwar die Beschäfti-

gungsfähigkeit ihrer Teilnehmenden wirksam fördern, diese aber nicht erfolgreich in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln, erreichen durch diesen „Rückhalte-Effekt“ bessere Ergebnisse bei der Beschäftigungsfähigkeit als diejenigen Grundsicherungsstellen, die durch einen höheren Vermarktungserfolg die wirksam Geförderten aus dem Kreis derjenigen ausschließen, die sinnvoll und vergleichbar bezüglich der Beschäftigungsfähigkeit befragt werden können. Solange es kein Instrument gibt, mit dem Beschäftigungsfähigkeit unabhängig vom aktuellen Erwerbsstatus gemessen werden kann, lässt sich dieses Problem nicht lösen.

Ausführliche Darstellung der Auswirkungen von Strategien und Konzepten der Grundsicherungsstellen auf die Integrationswahrscheinlichkeiten in Abschnitt 6.2.6, S. 179ff. (DvD-Verfahren) sowie in Abschnitt 6.3.6, S. 210ff. (Matching-Verfahren); bezogen auf die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit in Abschnitt 5.4.3, S. 138ff.

Effizienzanalyse

Die von den einzelnen Grundsicherungsstellen getätigten Ausgaben pro Aktivierung bzw. pro Integration differieren in einem sehr weiten Spektrum. Mit Gesamtkosten (Bundesprogramm plus für die Teilnehmenden eingesetzte sonstige Mittel, vor allem aus dem Eingliederungstitel) von 8.757 Euro pro nachhaltiger Integration in der *ex ante*-Betrachtung (Beschäftigung auf mehr als 6 Monate angelegt) ist das Bundesprogramm deutlich kosteneffizienter als die Regelförderung für die gleiche Altersgruppe (13.302 Euro pro Eingliederung in der Definition der SGB II-Eingliederungsbilanzen). Diese Überlegenheit des Bundesprogramms ist auf die konsequentere Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, damit auf den weitgehenden Verzicht auf die kostenintensiven Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, den geringeren Einsatz von Zuschüssen an Arbeitgeber sowie auf im Ergebnis höhere Integrationsquoten zurückzuführen.

Werden jedoch lediglich die Netto-Effekte aus der Wirkungsanalyse den Ausgaben für das Bundesprogramm, saldiert um fiskalische Nutzen der Arbeitsaufnahme und der Beendigung des Leistungsbezugs, gegenüber gestellt, so kommt man zu eher ernüchternden Ergebnissen. Obwohl hierbei nur die Kosten des Bundesprogramms selbst (also ohne Mittel aus dem Eingliederungstitel und andere Drittmittel) betrachtet werden, übersteigen die Kosten der Förderung ihren fiskalischen Nutzen. Dieses ist ganz wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Mehrheit der erreichten Erwerbsintegrationen nicht zum Verlassen des Leistungsbezugs führt. Hierbei spielt einerseits die relativ hohe Teilzeitquote eine Rolle, die z. T. durch die eingeschränkte gesundheitliche Leistungsfähigkeit bedingt ist, und andererseits die Tatsache, dass die Teilnehmenden angesichts ihrer im Durchschnitt geringen Qualifikation und nicht mehr aktuellen Arbeitserfahrung nur geringe Verdienste realisieren können.

Einschränkend ist zur gesamtfiskalischen Effizienzanalyse zu sagen, dass mit zahlreichen vereinfachenden und typisierenden Annahmen gearbeitet werden musste. Insbesondere konnten die Einspareffekte aus der Anrechnung von nicht bedarfsdeckendem Erwerbseinkommen nicht berücksichtigt werden, da die Leistungshistorik es nicht erlaubt, diese Effekte von anderen die Leistung senkenden Effekten zu unterscheiden.

Ausführliche Darstellung der Effizienzanalyse in Kapitel 7, S. 233ff.

Gender Mainstreaming

In den drei Zwischenberichten der Evaluation wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass Frauen nicht entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe aktiviert wurden, dass nach den Monitoringdaten die Integrationsquoten der Frauen niedriger waren und dass in den Beschäftigungspakten keine expliziten Vorkehrungen zur Sicherstellung des *gender mainstreaming* festzustellen waren. Bis zum Jahr 2010 konnte jedoch der Rückstand bei der Einbeziehung von Frauen in das Bundesprogramm verringert werden. Laut Aktivierungs- und Integrationsstatistik waren 43,7 Prozent der im Jahre 2010 irgendwann als Teilnehmende Registrierten und 43,4 Prozent der Aktivierten weiblichen Geschlechts. In dem der Ergebnisbeschreibung zugrunde liegenden integrierten Datensatz sind 43,7 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B Frauen und 45,6 Prozent im Finanzierungsmodell C. Für die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II insgesamt waren bei Redaktionsschluss nur Vergleichszahlen für 2009 verfügbar, wonach der Frauenanteil 47,2 Prozent betrug. Bezogen auf die Aktivierten laut Aktivierungs- und Integrationsstatistik verblieb in 2010 also ein Rückstand der Frauen von etwa 3,8 Prozentpunkten.

Bei der Durchführung und den Wirkungen des Programms im Jahre 2010 fallen geschlechtsspezifische Unterschiede nicht stark ins Gewicht. Hervorzuheben ist insbesondere:

- Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Profil der Maßnahmen sind vernachlässigbar gering.
- Der Anteil der Aktivierten, die in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden konnten, liegt bei Frauen um etwa 4 Prozentpunkte niedriger (22,8 Prozent gegenüber 26,7 Prozent), was darauf zurückzuführen ist, dass Frauen häufiger geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben.
- Soweit jedoch Integrationen in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreicht werden konnten, bestehen hinsichtlich der Nachhaltigkeit dieser Beschäftigung – jedenfalls im beschränkten Beobachtungszeitraum – keine Unterschiede nach dem Geschlecht.
- Frauen treten jedoch auch bei voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seltener aus dem Leistungsbezug aus, was auf den höheren Teilzeitanteil (und vermutlich auch niedrigere Stundenverdienste) zurückgeführt werden kann.
- Es bestehen in der kausalanalytischen Betrachtung keine signifikanten geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Wirksamkeit des Programms bezüglich der Zielvariablen. Tendenzielle Unterschiede unterhalb der Signifikanzschwelle bestehen je-

doch durchgängig zu Gunsten der Männer. Dieses ist ein Unterschied zu zahlreichen anderen Evaluationsstudien arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, bei denen eher größere Effekte auf Frauen festgestellt wurden. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass wir es bei dieser Altersgruppe noch mit einer Generation von Frauen zu tun haben, die – insbesondere in eher bildungsfernen Schichten – noch nicht durchgängig auf eine Teilnahme am Erwerbsleben hin sozialisiert wurde.

Eine Differenzierung der Ergebnisse nach dem Geschlecht findet sich durchgängig in allen Kapiteln.

Teilnehmende mit Migrationshintergrund

Für 23,8 Prozent der Teilnehmenden konnte ein Migrationshintergrund identifiziert werden. In der telefonischen Befragung sind Migrantinnen und Migranten mit etwa 16 Prozent unterrepräsentiert, obwohl die Befragung auch in russischer und türkischer Sprache angeboten wurde. 4,3 Prozent der Teilnehmenden verfügte über einen ausländischen Berufsabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt ist.

Im Finanzierungsmodell A/B weisen ausländische Männer und Frauen höhere Integrationsquoten auf als die anderen Gruppen, und sie treten überproportional häufig als Existenzgründer in Erscheinung. Auch die Wirkungsanalyse erbrachte Hinweise, dass Personen mit Migrationshintergrund stärker von der Förderung profitieren als Personen ohne (in den Daten erkennbaren) Migrationshintergrund. Andererseits erreichen sowohl Aussiedler als auch Ausländer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seltener die Nachhaltigkeitsschwelle von 180 Tagen.

Eine Differenzierung von Ergebnissen nach Migrationshintergrund findet sich auf den Seiten 24, 32, 37, 105f., 144, 191f., 177, 208.

Finanzierungsmodell C „Impuls 50plus“

Die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C unterscheiden sich von denen im Finanzierungsmodell A/B nicht nach dem Alter. Jedoch ist ihre Ausstattung mit Bildungs- und beruflichen Abschlüssen ungünstiger, und ihre letzte Tätigkeit war noch häufiger eine Hilfstätigkeit. Auch in der Selbsteinschätzung attestieren sich die Befragten aus dem Finanzierungsmodell C seltener eine „gute berufliche Qualifikation“ und „gute Arbeitserfahrungen“. Sie räumen häufiger Schwierigkeiten in Basiskompetenzen wie dem Schreiben von Briefen, dem Lesen längerer Texte und dem Umgang mit Internet oder E-Mail ein. Bei den subjektiven Einschätzungen zur Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, zur Freude an der Einarbeitung in neue Aufgaben, zur akkuraten Arbeitsweise oder zur Zielstrebigkeit und Kooperationsbereitschaft sind die Abstände zwischen den Finanzierungsmodellen jedoch überraschend gering und spiegeln das Gefälle in den Bildungs- und Arbeitsbiografien nicht in vollem Umfange wider. Denn die zeitlichen Abstände zur letzten Beschäftigung sind im Finanzierungsmodell C mehr als doppelt so lang wie im Finanzierungsmodell A/B; ohne Berücksichtigung von Minijobs als letzter Beschäftigung betragen sie für Männer und Frauen gleichermaßen im Mittel (Median) 63 Monate, also mehr als fünf Jahre. Dementsprechend sind die kumulierten Arbeitslosigkeitsdauern der letzten zehn Jahre mit einem Median von 72 Monaten deut-

lich höher, und der Anteil derjenigen, die während der gesamten letzten zehn Jahre arbeitslos waren, beträgt etwa 1,7 Prozent. Insgesamt zeigt der Vergleich zwischen den Teilnehmenden der beiden Finanzierungsmodelle, dass die Zuordnung nicht nach askriptiven Merkmalen wie dem Alter vorgenommen wurde, sondern aufgrund einer differenzierten Einschätzung von Potenzialen und Arbeitsmarktnähe, wie sie nur durch intensive Arbeit mit der Zielgruppe gewonnen werden kann.

Der hohe Anteil von allein Lebenden im Bundesprogramm insgesamt wurde bereits hervorgehoben; besonders hoch ist er bei den männlichen Teilnehmern im Finanzierungsmodell C. Teilnehmende des Finanzierungsmodells C treffen sich seltener mit Freunden und Bekannten, ihr soziales Umfeld hat nach eigener Aussage weniger Interesse an ihrer beruflichen Situation, sie zeigen höhere Werte für Niedergeschlagenheit und Einsamkeit und sind weniger davon überzeugt, gebraucht zu werden. Die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C sind deutlich stärker vom Verlust zeitlicher Strukturierung betroffen. Der Anteil von Personen mit vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen ist höher, wiederum vor allem bei Männern, psychische und Suchtprobleme sind häufiger, und die Konzessionsbereitschaft bezüglich der Bedingungen einer Arbeitsaufnahme ist niedriger. Die für eine Arbeitsaufnahme vor allem im ländlichen Raum oft kritische individuelle räumliche Mobilität (Kfz-Besitz) ist im Finanzierungsmodell C noch deutlich seltener gegeben als im Finanzierungsmodell A/B; auch der Führerscheinbesitz ist seltener.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass die Integrationsquoten im Finanzierungsmodell C niedriger sind, dass die Nachhaltigkeit dieser Integrationen seltener gegeben ist, dass sie seltener aus dem Leistungsbezug führen und dass daher die gesamtfiskalische Bilanz des Finanzierungsmodells C deutlich negativ ausfällt. Zu denken geben sollten aber Befunde aus der telefonischen Befragung: Während Integrierte aus dem Finanzierungsmodell A/B im Zeitverlauf bezüglich ihrer Erwerbstätigkeit zufriedener und optimistischer werden, zeigen Integrierte aus dem Finanzierungsmodell C in mehreren Dimensionen gegenläufige Tendenzen. Ihre Prognose für einen dauerhaften Verbleib in Erwerbstätigkeit ist daher ungünstiger. Es könnte sein, dass es einen gewissen Anteil an „erwerbsfähigen“ Leistungsberechtigten gibt, für die Erwerbsarbeit – oder Erwerbsarbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt – keine Lösung mit Perspektive ist. Die Definition der abrechnungsrelevanten Zielgrößen im Finanzierungsmodell C antizipiert das ja auch insofern, als vor allem Aktivierungen honoriert werden, und es konnte gezeigt werden, dass die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C auf diese Aktivierung mit ähnlichen Verbesserungen ihrer subjektiven Befindlichkeit reagierten wie diejenigen aus dem Finanzierungsmodell A/B. Offen bleibt dabei jedoch, was Inhalt und Ziel einer Aktivierung ist, die nicht letztlich auf Erwerbstätigkeit zielt.

Auch die Untersuchung des Zusammenhangs von Konzepten und Strategien der Grundsicherungsstellen und den Ergebnissen führt zu dem Schluss, dass die Vorgehensweisen zu differenzieren sind: Im Finanzierungsmodell C wurde die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am wirksamsten von solchen Grundsicherungsstellen gefördert, die die Teilnahme verpflichtend und sanktionsbewehrt gestalteten, die Teilnahmedauer von vornherein festlegen und häufig „aufsuchende Arbeit“ einsetzen, d. h. sich nicht allein auf „Komm-Strategien“ verlassen.

Die Ergebnisse werden durchgängig nach dem Finanzierungsmodell differenziert; eigenständige Abschnitte zum Finanzierungsmodell C finden sich in Abschnitt 4.4.3 (S. 81), Abschnitt 5.4.3 (S. 141), Unterkapitel 6.4 (S. 214ff.) sowie im Unterkapitel 8.4 (S. 262).

Methodische Hinweise zu den Grenzen dieser Evaluation

Aufgrund unzureichender Abgrenzung zwischen Bundesprogramm und Regelgeschäft bleiben Ergebnis-, Wirkungs- und Effizienzanalyse mit Unsicherheiten behaftet. Auf der Ausgabenseite können wir zwar davon ausgehen, dass Mittel aus dem Eingliederungstitel, die für die Förderung von Teilnehmenden des Bundesprogramms verwandt wurden, weitgehend korrekt als Ausgaben zusätzlich zu den Programmmitteln berichtet wurden. Umgekehrt können wir aber nicht feststellen, in welchem Maße Eingliederungen durch Regelinstrumente, die in den Eingliederungsbilanzen für die Altersgruppe 50plus berichtet wurden, von Teilnehmenden des Bundesprogramms getrieben worden sind, die gleichzeitig eine Regelförderung erhielten.

Auf der Ergebnisseite können wir zwar die Größenordnung der im Programm-Monitoring berichteten Integrationen von Personen, die als Teilnehmende gemeldet wurden, auf individueller Ebene in den Prozessdaten der Beschäftigungsstatistik weitgehend verifizieren. Für einen beträchtlichen Teil der betreffenden Personen fehlen jedoch Aktivierungsinformationen, oder sie wurden von Grundsicherungsstellen betreut, deren Aktivierungsinformationen generell als unplausibel bewertet werden mussten. Ein Teil der Integrationen erfolgte in so enger zeitlicher Folge zum berichteten Beginn der Teilnahme, dass allein aufgrund des fehlenden zeitlichen Abstands Zweifel angebracht sind, ob diese Personen wirklich eine Förderung im Rahmen des Bundesprogramms erhalten haben. Soweit es sich bei diesen „Sofort-Integrationen“ um Ankündigungseffekte gehandelt haben sollte (angesichts der Aussicht auf Aktivierung nehmen Betroffene eine Beschäftigung auf oder legalisieren eine vorhandene Beschäftigung), kann man sie als eine besondere Form der Wirkung des Programms betrachten. Es ist aber auch nicht gänzlich auszuschließen, dass manche Grundsicherungsstellen Personen aus der Zielgruppe, deren Arbeitsaufnahme unabhängig vom Bundesprogramm bevorstand, als Teilnehmende gemeldet haben, um ihre Zielvereinbarungen zu erfüllen. Diese Fälle wurden zwar bei der Ergebnisbeschreibung konsequent ausgeschlossen, weshalb dieser Teil der Analyse in konservativer Weise mit deutlich weniger Integrationsfällen arbeitet als in der summarischen Aktivierungs- und Integrationsstatistik angegeben. Etwaige „Mitnahmen“ der Programm-Umsetzer bei mit dem Bundesprogramm nicht wirklich in Zusammenhang stehenden Integrationen könnten jedoch einen Teil der Ergebnisse des *Matching*-Ansatzes der Wirkungsanalyse verzerren, da hierdurch Personen als Teilneh-

mende identifiziert werden, die in Wahrheit kein *Treatment* im Rahmen des Bundesprogramms erhalten haben. Lediglich der DvD-Ansatz der Wirkungsanalyse bleibt von derartigen Effekten unbeeinflusst, da Grundsicherungsstellen, solange sie nicht an einem Beschäftigungspakt beteiligt waren, weder Veranlassung noch Möglichkeit hatten, Integrationen aus dem Regelgeschäft auf das Erfolgskonto des Bundesprogramms zu buchen.

Handlungsempfehlungen

Entgegen dem, was möglicher Weise die Erwartungen der Akteure bei der Initiierung des Bundesprogramms waren, hat das Programm aus unserer Sicht nicht zu altersspezifischen Innovationen des Instrumentariums der aktiven Arbeitsförderung geführt. Zwar wurden mit den Themen „Gesundheit“, „räumliche Mobilität“ und „Förderung der sozialen Kompetenzen“ Probleme angesprochen, die für die Altersgruppe ab 50 Jahren relevant sind, aber man wird nicht behaupten können, dass Gesundheitsprobleme, Schwierigkeiten beim Erreichen eines möglichen Arbeitsplatzes oder Behinderung einer erfolgreichen Arbeitsuche und bei der Integration in einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes durch Einschränkungen der Sozialkompetenz nicht auch bei jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Rolle spielen oder dass die inzwischen oft als „*Coaching*“ bezeichnete intensive Beratung und Begleitung von Arbeitsuchenden nur bei Älteren notwendig, sinnvoll oder wirksam sei. Deshalb sind unsere Handlungsempfehlungen nicht altersspezifisch.

Förderung weiterer zielgruppenspezifischer Bundesprogramme

Wir empfehlen, die Steuerungslogik des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ mit ihren Kernelementen

- freiwillige Beteiligung der Jobcenter aufgrund eines Konzeptionswettbewerbs
- Mittelzuweisung aufgrund von Zielvereinbarungen
- Freiheit der Jobcenter in der Mittelverwendung
- Verpflichtung zur Kooperation in selbst gewählten Verbänden
- Koordination, Moderation und fachliche Begleitung durch einen Dienstleister

auf andere Handlungsfelder und Zielgruppen zu übertragen, d. h. weitere ähnliche Bundesprogramme zu starten.

Wir sehen in der Kampagne-artigen Differenz solcher Programme zum Regelgeschäft ein Element der Auflockerung von Routinen, der Organisationsentwicklung und der Netzworkebildung vor Ort. Dabei sollte in Zukunft die flächendeckende Ausbreitung solcher Bundesprogramme gerade eher nicht angestrebt werden. Vielmehr könnten bis zu drei solcher Programme zeitversetzt gestartet werden und dann zeitweilig parallel laufen; kleine Grundsicherungsstellen beteiligen sich dann vielleicht an einem, größere an zweien.

Übertragung auf die Steuerung in der Regelförderung

Wesentlich weiter reichend wäre der Ansatz, die Steuerung der aktiven Arbeitsförderung im Rechtskreis des SGB II insgesamt auf die im Bundesprogramm erprobte Logik umzustellen. Das würde bedeuten,

- die Zuweisung von Eingliederungsmitteln an die Zielvereinbarungen statt an die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu koppeln
- die Verwendung dieser Mittel im Rahmen der allgemeinen Zweckbestimmung aktiver Arbeitsförderung freizugeben
- die Personalkosten für die Fachkräfte in Beratung, Vermittlung, Fallmanagement usw. ganz oder teilweise aus dem Verwaltungshaushalt in die im Rahmen von Zielvereinbarungen zu vergebenden Eingliederungsmittel zu überführen
- die gesetzliche Definition von „Instrumenten“ der aktiven Arbeitsförderung auf grundlegende Erlaubnistatbestände für die Interventionen der Jobcenter zurückzuführen (z. B. „zeitlich begrenzte Zahlungen an Arbeitgeber zur Förderung der Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen“ statt der gesetzlichen Festlegung von Einzelheiten eines „Eingliederungszuschuss“)
- durch Elemente eines zeitlich gleitenden „Passiv-Aktiv-Transfers“ den Jobcentern Anreize für Integrationserfolge zu geben
- Formen des professionellen Austausches und des Ideen-, Leistungs- und Qualitätswettbewerbs über die Grenzen der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung im SGB II hinweg zu entwickeln und zu pflegen.

Arbeitsförderung als integrationswirksame soziale Dienstleistung

Die Erfahrungen des Bundesprogramms zeigen, dass die Relation von Mitteleinsatz und Integrationserfolg günstiger wird, wenn der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes auf die Erbringung professioneller und komplexer sozialer Dienstleistungen statt auf Geldleistungen an Arbeitgeber (einschließlich Beschäftigung schaffender Maßnahmen) oder an Hilfebedürftige gelegt wird. Die vorstehend beschriebene Übertragung der Steuerungslogik des Bundesprogramms auf die Regelförderung würde voraussichtlich dazu führen, dass diese Erfahrung im Sinne einer möglichst hohen Zielerreichung berücksichtigt wird; wer sie nicht berücksichtigt, erreicht vereinbarte Ziele nicht und erhält in der Folge weniger Mittel. Aber natürlich ist es auch ohne eine solche grundlegende Reform der Mittelzuweisung und Zielsteuerung im SGB II möglich, den Einsatz von Personal im Bereich der integrationsförderlichen Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu steigern, sei es durch Steigerung oder Umschichtung von Verwaltungskosten, sei es durch verstärkten Einsatz von Dritten über Instrumente wie vor allem die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III. Allerdings sind wir der Ansicht, dass der vorstehend skizzierte Regelungsmechanismus unter den Bedingungen der komplexen Governance des SGB II mit größerer Sicherheit zu dem gewünschten Ergebnis führt.

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“)

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass auch ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen auf die Programmteilnahme mit Verbesserungen bei den Indikatoren zur Lebenszufriedenheit und sozialen Teilhabe reagieren. Auch bei dieser sehr arbeitsmarktfernen Gruppe sind Integrationen im allgemeinen Arbeitsmarkt in gewissem Umfange möglich – wobei nicht klar ist, ob der deutliche Abstand zum Finanzierungsmodell A/B allein durch die Eigenschaften der Zielgruppe oder auch durch die technische Ausgestaltung des Finanzierungsmodells C (Deckelung der Vergütung für Integrationen auf 10 Prozent der Teilnahmen) verursacht ist. Eindeutig ist dagegen, dass die Nachhaltigkeit der Integrationen bei dieser Zielgruppe geringer ist, dass die Verbleibsprognosen aufgrund der subjektiven Reaktionen auf die Erfahrung der Erwerbstätigkeit ungünstiger sind, und dass die individuelle Erwerbskapazität in aller Regel für ein Verlassen des Leistungsbezugs nicht ausreicht. Deshalb ist bei dieser besonders arbeitsmarktfernen und in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkten Zielgruppe eine gesamtfiskalisch positive Bilanz der Aktivierung für den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erreichbar.

Die hieraus zu ziehende Schlussfolgerung ist nur politisch und ethisch, nicht wissenschaftlich begründbar. Als Optionen, die ggf. auch differenziert für unterschiedliche Teile der Zielgruppe zur Verfügung stehen, sind zu nennen:

- (1) Ausnahme von der Aktivierung, „passive“ Versorgung, evtl. in einem anderen Leistungssystem als der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“;
- (2) soziale „Aktivierung zur Teilhabe“ ohne Anspruch der Erwerbsintegration (wofür allerdings bisher in Deutschland keine entwickelten Konzepte vorliegen);
- (3) Simulation der Erwerbsintegration als dem in der Arbeitsgesellschaft zentralen Mechanismus gesellschaftlicher Teilhabe durch mehr oder weniger dauerhaft geförderte Beschäftigung, zumindest für Personen mit wirtschaftlich verwertbarem Restleistungsvermögen, im Rahmen eines „sozialen Arbeitsmarktes“ auf der instrumentellen Grundlage des neu gefassten § 16e SGB II.

Mehr Aufmerksamkeit für die Evaluierbarkeit arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen

Die Erfahrungen bei der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ sind exemplarisch für die noch unvollständige Umsetzung des Grundgedankens, die Evidenzbasierung von politische Entscheidungen zumindest zu *ermöglichen*. Zwar sind die gesetzlichen und die darauf basierenden datentechnischen Voraussetzungen der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung in Deutschland als gut bis sehr gut zu bezeichnen. Bei Gesetzesänderungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik oder bei der Implementation arbeitsmarktpolitischer Programme wird jedoch fast durchgängig versäumt, die Voraussetzungen ihrer Evaluierbarkeit zu sichern, auch wenn Evaluationen – oft in unrealistisch kurzer Frist – vorgesehen werden. Dieses betrifft u. a. die klare Definition von Zielen und Zielgruppe, die Aussparung einer zufällig zusammengesetzten Kontrollgruppe (oder zumindest die Ermöglichung eines Zeitvergleichs durch einen klaren Schnitt zwischen „vor“ und „nach“ der Reform), die eindeutige Identifikation der

Teilnehmenden einer Förderung und die exakte Erfassung der Förderung selbst, das Vorausdenken der datenschutzrechtlichen Anforderungen und des Zeitbedarfs für den Genehmigungsprozess, sowie die differenzierte und – bei Kombination mehrerer Quellen der Förderung – trennscharfe Erfassung der Kosten als Voraussetzung für Effizienzanalysen, sofern diese gewünscht sind. Darüber hinaus sollte vermieden werden, dass für die gleiche Zielgruppe relevante Änderungen so kurzzeitig nach der zu evaluierenden Änderung erfolgen, dass sie in die Zeiträume zur Beobachtung ihrer Wirkungen fallen.

Die ausführliche Darstellung der Handlungsoptionen findet sich in Kapitel 8, ab Seite 259,

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
1.1	Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“	1
1.2	Der Evaluationsauftrag.....	4
1.3	Rückblick auf die Zwischenberichte zur Evaluation der Zweiten Programmphase.....	5
1.4	Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010.....	7
1.5	Überblick über die Datenquellen der quantitativen Evaluation	8
1.5.1	Programm-Monitoring	8
1.5.2	Individualdaten	9
1.5.3	Organisationsdaten	12
1.5.4	Gesamtübersicht	13
1.6	Zum Aufbau dieses Abschlussberichts	14
1.7	Danksagungen	15
2	Die Teilnehmenden des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010	17
2.1	Beschreibung der Teilnehmenden aufgrund von Programm- und Prozessdaten.....	17
2.1.1	Beschreibung der Teilnahmen	19
2.1.2	Beschreibung der Teilnehmenden	22
2.2	Selbstbeschreibung der Teilnehmenden in der telefonischen Befragung.....	30
2.2.1	Soziodemografie und Bildung der Befragten	30
2.2.2	Ergänzende Strukturdaten	34
2.3	Zusammenfassung	43
3	Die Förderung von Teilnehmenden im Jahre 2010	45
3.1	Aktivierungen und Maßnahmeprofile	45
3.1.1	Datenlage und Datenaufbereitung	45
3.1.2	Maßnahmen als Verteilung von Treatments über alle aktivierten Teilnehmenden	49
3.1.3	Vergleich des Maßnahmenprofils von Bundesprogramm und Regelförderung	52
3.1.4	Maßnahmen als Verteilung von Treatments auf Teilnehmende je Grundsicherungsstelle.....	53
3.1.5	Zwischenfazit	59
3.2	Förderung und Unterstützung in den Aussagen der Teilnehmenden aus der telefonischen Befragung.....	60
3.2.1	Die Wahl der Förderangebote.....	60
3.2.2	Aussagen zur Betreuung.....	61
3.2.3	Umgang mit Problemen im persönlichen und häuslichen Bereich	61
3.2.4	Die Einschätzung der Förderung durch die Teilnehmenden.....	64

3.2.5	Zufriedenheit der Teilnehmenden mit verschiedenen Aspekten des Programms.....	67
3.3	Zusammenfassung	68
4	Typisierung der Strategien und Konzepte der Jobcenter bei der Umsetzung des Programms.....	71
4.1	Ziel der Typisierung.....	71
4.2	Begriffsrahmen für die Typisierung.....	72
4.2.1	Ziele und Adressaten	72
4.2.2	Operative und instrumentelle Elemente	73
4.2.3	Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente	73
4.2.4	Ressourcenbezogene Elemente	74
4.2.5	Beteiligte Umsetzer	74
4.3	Operationalisierung	74
4.4	Verfahren und Empirie	76
4.4.1	Methodische Grundlagen der Clusteranalyse.....	76
4.4.2	Typen in Finanzierungsmodell A/B	77
4.4.3	Typen in Finanzierungsmodell C	81
4.5	Zusammenfassung	85
5	Ergebnisse der Förderung.....	87
5.1	Integration in Erwerbstätigkeit und Verlassen des Leistungsbezug.....	87
5.1.1	Einführung	87
5.1.2	Zieldimensionen des Bundesprogramms und ihre Operationalisierung für die Ergebnisanalyse	88
5.1.3	Exkurs: Auswirkungen der vorgenommenen Operationalisierungen	92
5.1.4	Ergebnisse zu Erwerbsintegration und Verlassen des Leistungsbezugs	95
5.1.5	Verbleib der Teilnehmenden insgesamt und Tätigkeit der Integrierten.....	101
5.1.6	Charakteristika der Integrierten.....	104
5.2	Nachhaltigkeit der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 109	
5.2.1	Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration nach Finanzierungsmodell und Geschlecht.....	110
5.2.2	Bedingungsfaktoren der Nachhaltigkeit von Integrationen	111
5.2.3	Nachhaltigkeit und geschäftspolitische Strategien der Grundsicherungsstellen	115
5.2.4	Nachhaltigkeit der Überwindung des Leistungsbezugs ...	116
5.2.5	Subjektive Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration	118
5.3	Subjektive Veränderungen während der Teilnahme am Bundesprogramm	122
5.3.1	Veränderungen der sozialen Kompetenz und persönlicher Befindlichkeiten	122

5.3.2	Veränderungen bezüglich des Verlustes zeitlicher Strukturierung.....	124
5.3.3	Veränderung des Gesundheitszustandes.....	125
5.3.4	Veränderung der Konzessionsbereitschaft.....	125
5.3.5	Veränderung der allgemeine Lebenszufriedenheit	127
5.4	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit	129
5.4.1	Der Beschäftigungsfähigkeitsindex.....	130
5.4.2	Schätzung und Beschreibung der Indexwerte	134
5.4.3	Zusammenhang zwischen Konzept und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit.....	138
5.5	Zusammenfassung	143
6	Wirkungsanalyse	147
6.1	Vorgehensweise bei der quantitativen Wirkungsanalyse	147
6.1.1	Ziele und Vorbedingungen.....	147
6.1.2	Verwendete Methoden der quantitativen Wirkungsanalyse.....	149
6.1.3	Definition der untersuchen Treatment- und Ergebnisvariablen	152
6.1.4	Datenrestriktionen.....	155
6.1.5	Überblick über die einzelnen Untersuchungen	157
6.2	Wirkungen der Paktzugehörigkeit von Grundsicherungsstellen.....	157
6.2.1	Zielsetzungen.....	157
6.2.2	Datengrundlage.....	159
6.2.3	Deskriptive Ergebnisse	164
6.2.4	Methodik der Schätzungen	166
6.2.5	Geschätzte Treatment-Effekte	170
6.2.6	Schätzergebnisse nach Gruppen und Strategie	174
6.2.7	Schlussfolgerungen aus der Differenz-von-Differenzen- Analyse.....	184
6.3	Wirkungen der individuellen Teilnahme an Perspektive50plus.....	185
6.3.1	Zielsetzungen.....	185
6.3.2	Datengrundlage.....	187
6.3.3	Methodik.....	190
6.3.4	Geschätzte Treatment-Effekte	195
6.3.5	Wirkungen von Aktivierung und Coaching-Maßnahmen .	204
6.3.6	Schätzergebnisse nach soziodemografischen Gruppen und Umsetzungsstrategien	206
6.4	Wirkungen des Finanzierungsmodells C	214
6.4.1	Zielsetzungen.....	214
6.4.2	Datengrundlage und Methodik.....	214
6.4.3	Geschätzte Treatment-Effekte	216
6.5	Gesamtwirtschaftliche Bewertung.....	219
6.5.1	Ziele der Analyse	219
6.5.2	Übertragbarkeit der Ergebnisse der Mikroevaluation auf die Gesamtwirtschaft.....	221

6.5.3	Analyse auf der Basis von Regionaldaten	224
6.6	Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse.....	231
6.6.1	Vergleich der Ergebnisse aus unterschiedlichen Schätzverfahren	231
6.6.2	Umsetzungsvarianten und Erfolgsbedingungen von Perspektive50plus.....	232
7	Effizienzanalyse	233
7.1	Brutto-Effizienz der einzelnen Beschäftigungspakte und des Bundesprogramms insgesamt	233
7.1.1	Überblick über die genutzten Datenquellen und Deskription	233
7.1.2	Durchschnittliche Kosten der Aktivierungen und Integrationen in der gesamten Zweiten Programmphase.....	238
7.1.3	Durchschnittliche Kosten der Aktivierungen und Integrationen im Jahre 2010	242
7.2	Aktivierungs- und Integrationskosten im SGB-II-Regelgeschäft.....	243
7.2.1	Zielsetzung	243
7.2.2	Datenquelle	244
7.2.3	Ausschlüsse von Maßnahmenteilen.....	245
7.2.4	Berechnungsschritte	246
7.3	Vergleich des Bundesprogramms mit der SGB II-Regelförderung	248
7.4	Netto-Effizienz des Bundesprogramms.....	250
7.4.1	Gesamtfiskalischer Nutzen einer Integration	251
7.4.2	Berechnung des gesamtfiskalischen Nettoeffekts	253
8	Handlungsempfehlungen.....	259
8.1	Übertragung der Erfahrungen auf andere Bundesprogramme	259
8.2	Grundlegende Reform der Steuerung in der sogenannten Regelförderung.....	260
8.3	Personaleinsatz zahlt sich aus.....	262
8.4	Schlussfolgerungen im Hinblick auf besonders arbeitsmarktferne und in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkte Gruppen.....	262
8.5	Evaluierbarkeit arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen ..	264
	Literaturverzeichnis	269

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1: Datenstruktur und –zusammenhang	13
Abbildung 2.1: Eintritte ins Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahr 2010 nach Monaten und Finanzierungsmodell (Prozent)	19
Abbildung 2.2: Austritte aus dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahr 2010 nach Monaten und Finanzierungsmodell (Prozent)	20
Abbildung 2.3: Überlebensraten in der Programmteilnahme nach Finanzierungsmodellen (Prozent)	21
Abbildung 2.4: Altersstruktur der Teilnehmenden in 2010 bei Eintritt ins Programm nach Finanzierungsmodell (in Prozent)	23
Abbildung 2.5: Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten 10 Jahre in Monaten nach Finanzierungsmodell (in Prozent).....	29
Abbildung 3.1: Verteilung der Maßnahmen zur Aktivierung auf Teilnehmende der Finanzierungsmodelle	50
Abbildung 3.2: Verteilung der Maßnahmen in der SGB II-Regeförderung	50
Abbildung 3.3: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Gesundheit erhielten, nach Finanzierungsmodell.....	54
Abbildung 3.4: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Coachingangebote erhielten, nach Finanzierungsmodell	56
Abbildung 3.5: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Bewerbungstraining erhielten, nach Finanzierungsmodell	57
Abbildung 3.6: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich sozialintegrative Leistung erhielten, nach Finanzierungsmodell	58
Abbildung 5.1: Ergebnisse von Aktivierten, aufgliedert nach Kombinationen aus Integration und Verlassen des Leistungsbezugs	97
Abbildung 5.2: Altersstruktur der integrierten Teilnehmenden bei ihrer Integration in Erwerbstätigkeit (in Prozent)	105
Abbildung 5.3: Überlebensraten für Beschäftigung nach Finanzierungsmodell und Geschlecht	111

Abbildung 5.4: Überlebensraten nach Umfang der Beschäftigung, Geschlecht und Finanzierungsmodell	112
Abbildung 5.5: Überlebensraten für geförderte und ungeförderte Integrationen (über mehrere Betriebe)	113
Abbildung 5.6: Überlebensraten nach Typ der Bedarfsgemeinschaft und Geschlecht für das Finanzierungsmodell A/B	115
Abbildung 5.7: Überlebensraten nach „Beteiligung weiterer Akteure“ und Geschlecht für das Finanzierungsmodell C	116
Abbildung 5.8: Überlebensraten nach Art des Ergebnisses und Geschlecht	117
Abbildung 5.9: Siedlungsstrukturelle Regionsgrundtypen	133
Abbildung 6.1: Vergleichsgruppen im Differenz-von-Differenzen- Verfahren	158
Abbildung 6.2: Zutritte von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm	159
Abbildung 6.3: Zeitliches Raster für das DvD-Verfahren	162
Abbildung 6.4: Fallzahlen für die Differenz-von-Differenzen-Analyse ...	164
Abbildung 6.5: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen in den Gruppen	165
Abbildung 6.6: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration, konditionales DvD-Verfahren..	170
Abbildung 6.7: Auswirkung des Paktzutritts auf das Leistungsbezugsende, konditionales DvD-Verfahren ...	171
Abbildung 6.8: Auswirkung des Paktzutritts, konditionales DvDvD- Verfahren	173
Abbildung 6.9: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlechtern, konditionales DvD-Verfahren	175
Abbildung 6.10: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Migrationshintergrund, konditionales DvD-Verfahren	177
Abbildung 6.11: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Altersgruppen, konditionales DvD-Verfahren	178
Abbildung 6.12: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Regionen, konditionales DvD-Verfahren	179
Abbildung 6.13: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der Adressaten	181
Abbildung 6.14: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der geschäftspolitischen Ziele	181
Abbildung 6.15: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elemente	182

Abbildung 6.16: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der Arbeitsgeberseitige operative und instrumentelle Elemente.....	183
Abbildung 6.17: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente ..	184
Abbildung 6.18: Zeitliches Raster für das <i>Matching</i> -Verfahren	190
Abbildung 6.19: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten für die Treatment-Gruppe.....	196
Abbildung 6.20: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“	197
Abbildung 6.21: Kontrafaktische Wahrscheinlichkeiten für das Verlassen des SGB-II-Leistungsbezugs.....	200
Abbildung 6.22: Treatment-Effekte auf das Verlassen des SGB-II- Leistungsbezugs	200
Abbildung 6.23: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten nach Männern und Frauen.....	202
Abbildung 6.24: Kontrafaktische Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus SGB-II-Leistungsbezug nach Männern und Frauen	202
Abbildung 6.25: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Männern und Frauen.....	203
Abbildung 6.26: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ auf den Leistungsbezug nach Männern und Frauen	203
Abbildung 6.27: Treatment-Effekte der Aktivierung	205
Abbildung 6.28: Treatment-Effekte von Coaching-Maßnahmen	206
Abbildung 6.29: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Altersgruppen	207
Abbildung 6.30: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Migrationshintergrund.....	208
Abbildung 6.31: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Region.....	209
Abbildung 6.32: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach geschäftspolitischen Zielen	210
Abbildung 6.33: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elementen.....	211
Abbildung 6.34: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elementen.....	212
Abbildung 6.35: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elementen.....	213
Abbildung 6.36: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach beteiligten Umsetzern.....	213
Abbildung 6.37: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden am Finanzierungsmodell C.....	217

Abbildung 6.38: Treatment-Effekte des Finanzierungmodells C	218
Abbildung 6.39: Treatment-Effekte des Finanzierungmodells C	219
Abbildung 7.1: Verteilung der Integrationen nach Typ	235
Abbildung 7.2: Verteilung der Einnahmenhöhe der Pakte	236
Abbildung 7.3: Verteilung der durchschnittlichen Aktivierungskosten ...	239
Abbildung 7.4: Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten in Typ I, II, III	241
Abbildung 7.5: Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten, alle Integrationen	242

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1:	Personengesamtheiten in den genutzten Daten	14
Tabelle 2.1:	Staatsangehörigkeitsstatus der Teilnehmenden nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	24
Tabelle 2.2:	Haushaltszusammensetzung nach Angaben zur Bedarfsgemeinschaft, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	24
Tabelle 2.3:	Besitz eines Pkw-Führerscheins oder Kfz bei Teilnahmebeginn nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	26
Tabelle 2.4:	Höchster Schulabschluss der Teilnehmer des Bundesprogramms nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	26
Tabelle 2.5:	Art des anerkannten Berufsabschlusses nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	27
Tabelle 2.6:	Niveau der letzten Tätigkeit nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	28
Tabelle 2.7:	Abstand zur letzten Beschäftigung innerhalb der letzten 10 Jahre, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell	28
Tabelle 2.8:	Alter zum Erhebungszeitpunkt in Jahren (in Prozent)	31
Tabelle 2.9:	Höchster allgemeinbildender Schulabschluss nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	33
Tabelle 2.10:	Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	34
Tabelle 2.11:	Einschätzungen der persönlichen Situation durch die Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell (in Prozent) .	36
Tabelle 2.12:	Einschätzungen zu Basiskompetenzen durch die Teilnehmenden (in Prozent).....	38
Tabelle 2.13:	Möglichkeiten der Nutzung des Öffentlichen Nahverkehrs nach Finanzierungsmodell (Mehrfachantworten möglich).....	39
Tabelle 2.14:	Mobilitätsoptionen der Programmteilnehmenden (Mehrfachantworten möglich, Welle 1).....	40
Tabelle 2.15:	Kontrollüberzeugungen nach Finanzierungsmodell (in Prozent)	41
Tabelle 2.16:	Selbsteinschätzung zur Anzahl der möglichen Arbeitsstunden pro Tag (in Prozent)	42
Tabelle 3.1:	Thematische Zusammenfassung der Maßnahmen zur Aktivierung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“...	47
Tabelle 3.2:	Maßnahmen zur Aktivierung nach Finanzierungsmodell.	48
Tabelle 3.3:	Nachbetreuung nach Beschäftigungsaufnahme	61
Tabelle 3.4:	Inanspruchnahme durch persönliche und häusliche Probleme während der Programmteilnahme.....	62

Tabelle 3.5:	Erhaltene Hilfestellung bei persönlichen oder häuslichen Problemen.....	63
Tabelle 3.6:	Aussagen zur Einschätzung der erhaltenen Förderung ..	66
Tabelle 3.7:	Zufriedenheit mit dem Programm und einzelnen Aspekten	68
Tabelle 4.1:	Adressaten in Finanzierungsmodell A/B	77
Tabelle 4.2:	Geschäftspolitische Ziele in Finanzierungsmodell A/B....	78
Tabelle 4.3:	Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell A/B	79
Tabelle 4.4:	Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell A/B	80
Tabelle 4.5:	Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente in Finanzierungsmodell A/B	81
Tabelle 4.6:	Beteiligung weiterer Akteure in Finanzierungsmodell A/B	81
Tabelle 4.7:	Adressaten in Finanzierungsmodell C.....	82
Tabelle 4.8:	Geschäftspolitische Ziele in Finanzierungsmodell C	82
Tabelle 4.9:	Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell C	83
Tabelle 4.10:	Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell C	84
Tabelle 4.11:	Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente in Finanzierungsmodell C	85
Tabelle 4.12:	Beteiligung weiterer Akteure in Finanzierungsmodell C..	85
Tabelle 5.1:	Während der Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erreichte Brutto-Ergebnisse aller registrierten Teilnehmenden nach verschiedenen Definitionen	94
Tabelle 5.2	Während der Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erreichte Ergebnisse der aktivierten Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell.....	96
Tabelle 5.3	Anteil der Integrationen in Erwerbstätigkeit, die mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug zusammen fallen, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	98
Tabelle 5.4:	Beschäftigung nach Umfang der Beschäftigung, Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent).....	99
Tabelle 5.5	Anteile der mit Zuschüssen geförderten Integrationen nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	100
Tabelle 5.6:	Integrationen nach Betriebsgröße, Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	101
Tabelle 5.7:	Verbleib der telefonisch befragten Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell	103
Tabelle 5.8:	Tätigkeit der in Erwerbstätigkeit Integrierten nach Finanzierungsmodell (telefonische Befragung)	104

Tabelle 5.9:	Haushaltszusammensetzung der integrierten Teilnehmenden nach Angaben zur Bedarfsgemeinschaft nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)	107
Tabelle 5.10:	Anteil der Personen in Erwerbstätigkeit oder mit Austritt aus dem Leistungsbezug, die beim Eintritt ins Bundesprogramm "Perspektive 50plus" einen Pkw-Führerschein besaßen nach Finanzierungsmodell und Geschlecht (in Prozent).....	107
Tabelle 5.11:	Personen in Erwerbstätigkeit oder mit Austritt aus dem Leistungsbezug nach Art ihres Berufsabschlusses, Finanzierungsmodell und Geschlecht (in Prozent).....	108
Tabelle 5.12:	Anzahl telefonisch befragte Teilnehmende in Erwerbstätigkeit	118
Tabelle 5.13:	Einschätzungen zu Wertschätzung, Anerkennung und Sinnhaftigkeit im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit	119
Tabelle 5.14:	Beschäftigung bis zum Rentenalter und Einschätzung zur gesundheitlichen Befähigung, die Beschäftigung bis zum Rentenalter auszuüben.....	121
Tabelle 5.15:	Ausübung der aktuellen Erwerbstätigkeit bis ins Rentenalter	122
Tabelle 5.16:	Einschätzungen zur persönlichen Situation der Teilnehmenden	124
Tabelle 5.17:	Verlust zeitlicher Strukturierung und Veränderung zwischen den Befragungswellen.....	124
Tabelle 5.18:	Konzessionsbereitschaft bei Arbeitsaufnahme	126
Tabelle 5.19:	Konzessionsbereitschaft von Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.....	127
Tabelle 5.20:	Allgemeine Lebenszufriedenheit und Beschäftigung	128
Tabelle 5.21:	Dimensionen und Indikatoren für Beschäftigungsfähigkeit	132
Tabelle 5.22:	Anteile der BSF-Indikatoren	135
Tabelle 5.23:	Anteile der kontrollierenden Variablen	136
Tabelle 5.24:	Probitmodell zur Schätzung der Gewichtung	137
Tabelle 5.25:	Marginale Effekte der Strategietypen im Modell A/B.....	141
Tabelle 5.26:	Marginale Effekte der Strategietypen in „Impuls 50plus“	142
Tabelle 6.1:	Überblick für die in die Wirkungsanalyse einbezogenen Bereiche.....	157
Tabelle 6.2:	Fallzahlen für die Differenz-von-Differenzen-Analyse ...	163
Tabelle 6.3:	Fallzahlen nach Typisierung	180
Tabelle 6.4:	Deskriptive Darstellung der abhängigen Variablen	225
Tabelle 6.5:	Überblick über die in den regionalen Schätzungen verwendeten Kovariate	226

Tabelle 6.6:	Regression der SGB-II-Arbeitslosenquote der 50- bis unter 65-Jährigen.....	227
Tabelle 6.7:	Regression der Abgangsrate aus SGB-II-Arbeitslosigkeit bei den 50- bis unter 65-Jährigen	228
Tabelle 6.8:	Regression der SGB-II-Arbeitslosenquote aller Altersgruppen.....	229
Tabelle 6.9:	Regression der Abgangsrate aus SGB-II-Arbeitslosigkeit, alle Altersgruppen	230
Tabelle 7.1:	Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Integration von Personen im Alter von 50 Jahren und älter in der SGB II-Regelförderung.....	248
Tabelle 7.2:	Durchschnittliche Aktivierungs- und Integrationskosten für geförderte Personen in einem Alter von 50 Jahren und älter, Regelförderung im Vergleich zum Bundesprogramm	249
Tabelle 7.3:	Fiskalischer Nutzen einer Integration pro Monat.....	252
Tabelle 7.4:	Berechnung des Nettoeffekts pro teilnehmender Person.....	256

Verzeichnis der Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AGH	Arbeitsgelegenheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft, <i>Mehrzahl</i> : ARGEn
ASU	Arbeitssuchendendaten (Daten)
ATT	average effect of treatment on the treated
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeH	Beschäftigtenhistorik (Daten)
BEZ	Beschäftigungszuschuss
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CIA	conditional independence assumption
DvD	Differenz-von-Differenzen-Verfahren
DvDvD	Differenz-von-Differenz-von-Differenzen-Verfahren
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGG	Eingliederungsgutschein
EGT	Eingliederungstitel
EGZ	Eingliederungszuschuss
eHb	Erwerbsfähige Hilfebedürftige
eLb	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ESF	Europäischer Sozialfond
EVN	Erweiterter Verbleibsnachweis (Daten)
FM	Finanzierungsmodell
gAw	getrennte Aufgabenwahrnehmung
gsub	Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
GSS	Grundsicherungsstelle
GT	Grundtabelle
IAB	Institut Für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien (Daten)
JUMP	Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit
KdU	Kosten der Unterkunft
Kfz	Kraftfahrzeug

KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
LBZ	Leistungsbezug
LHG	Leistungshistorik Grundsicherung (Daten)
LPM	linear probability model
MAE	Mehraufwandsentschädigung
MTH	Maßnahmeteilnahnehistorik (Daten)
NEPT	no effects pre-treatment
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
P50plus	„Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“
Pkw	Personenkraftwagen
PTA	Pharmazeutisch-technischer Assistent
S-Bahn	Schnellbahn
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
ST	Splittingtabelle
SUTVA	stable unit treatment value assumption
svp	sozialversicherungspflichtig
TN	Teilnehmer/in, Teilnehmer/innen
U25	unter 25 Jahre
U-Bahn	U-Bahn
USA	United States of America
zkT	zugelassene(r) kommunale(r) Träger

1 Einführung

1.1 Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) förderte von 2008 bis 2010 mit 437,5 Mio. Euro (tatsächliche Ausgaben) die Zweite Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ mit dem Ziel, ältere Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Erste Programmphase dauerte von 2005 bis 2007 und wurde ebenfalls evaluiert (Büttner et al. 2008). Das Programm steht sowohl im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie und insbesondere dem im Frühjahr 2001 vom Europäischen Rat in Stockholm ausgegebenen Ziel, bis zum Jahr 2010 die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zwischen 55 und 64 Jahren auf 50 Prozent anzuheben (Europäischer Rat 2001), als auch mit der nationalen Gesetzgebung zur Anhebung der Regelaltersgrenze im Rentenrecht. Die politische Absicht der „Initiative 50plus“, deren wesentlicher Bestandteil das Bundesprogramm ist, dürfte die Erbringung des Nachweises sein, dass Erwerbsarbeit im höheren Alter möglich und selbst nach längerer Arbeitslosigkeit erreichbar ist. Zielgruppe des Bundesprogramms waren insbesondere arbeitslos gemeldete Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II ab Vollendung des 50. Lebensjahres, aber auch Personen, die noch während der Programmlaufzeit das 50. Lebensjahr vollendeten, bei Programmeginn aber geringfügig jünger waren. Die Umsetzung des Programms erfolgte in 62 regionalen Beschäftigungspakten, an denen sich zum Ende der Zweiten Programmphase 349 Grundsicherungsstellen² beteiligten. Das Programm betraf ausschließlich den Rechtskreis des SGB II, also die Grundsicherung.³

Wesentlich für die Implementation des Programms war – im Unterschied zu früheren Bundesprogrammen im Rechtskreis des SGB III wie z. B. JUMP (vgl. Dornette und Jacob 2006) –, dass die Mittel nicht flächendeckend nach statistischen Kriterien zugeteilt, sondern aufgrund eines Ideen- und Konzeptionswettbewerbs sowie anschließender Zielvereinbarungen an ausgewählte Grundsicherungsstellen vergeben wurden. Kriterium der Mittelzuteilung war folglich nicht das Ausmaß eines Problems – hier der Arbeitslosigkeit Älterer im Rechtskreis des SGB II – sondern der vor Ort vorhandene Wille, das Problem anzugehen, die Qualität der dafür vorgeschlagenen Konzeption und Kooperationsverbünde (der so genannten „Beschäftigungspakte“) sowie schließlich die Größenordnung der Ergebnisse, die zu erreichen man sich zutraute. Bezüglich der Verwendung der Mittel herrschte größtmögliche Freiheit: Sie konnten in frei wählbarer

² Da die Bezeichnung „Jobcenter“ im SGB II erst 2011 eingeführt wurde, verwenden wir in diesem Bericht die Bezeichnung „Grundsicherungsstellen“ als Oberbegriff für die örtlichen Einrichtungen, die in unterschiedlicher und im Zeitverlauf auch veränderlicher Zusammensetzung die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrnahmen.

³ In Ausnahmefällen konnten auch Arbeitslosengeldbezieherinnen und –bezieher sowie Nichtleistungsbezieherinnen und –bezieher aus dem Rechtskreis des SGB III an Maßnahmen des Bundesprogramms teilnehmen, sofern eine Kofinanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgte. Dieser Aspekt spielte in der Umsetzungspraxis keine nennenswerte Rolle, weshalb wir in diesem Bericht nicht weiter darauf eingehen.

Kombination eingesetzt werden für die Beschäftigung zusätzlichen eigenen Personals, für die Beauftragung von Dienstleistern, für Zuschüsse an Arbeitgeber oder für finanzielle Hilfen für die Zielgruppe. Es gab seitens des BMAS keine Festlegung auf bestimmte Instrumente oder Methoden, aber die Mittel des Programms waren kombinierbar mit Mitteln der Regelförderung aus dem Eingliederungstitel, die natürlich den gesetzlichen Vorgaben entsprechen mussten. Die Grundsicherungsstellen konnten beispielsweise entscheiden, ob sie Arbeitgebern überhaupt finanzielle Anreize für die Einstellung von am Programm Teilnehmenden bieten wollten, und wenn ja, ob dabei Eingliederungszuschüsse nach den jeweils aktuellen gesetzlichen Vorgaben oder anders ausgestaltete finanzielle Leistungen zur Anwendung kommen sollten – z. B. einmalige Festbetragszahlungen bei Einstellung oder Entfristung, was dann aus den Mitteln des Programms finanziert werden musste. Vor allem aber waren die Grundsicherungsstellen frei in der Entscheidung, sich überhaupt am Programm zu beteiligen, worin sich die besondere *Governance*-Struktur des SGB II spiegelt: BMAS und Bundesagentur für Arbeit (BA) können die zugelassenen kommunalen Träger nicht verpflichten, weitere als die im SGB II definierten Aufgaben zu übernehmen. Die besondere, bei der Konzipierung des SGB II zunächst nicht antizipierte Situation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II (Knuth 2009) führte somit zu einer Innovation bezüglich der Programmimplementation und -steuerung. Da die BA gegenüber den kommunalen Trägern keine Steuerungsfunktion hat, musste diese Funktion teilweise durch das BMAS selbst, teilweise durch einen von diesem beauftragten Dienstleister, die Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) mit Sitz in Berlin wahrgenommen werden.

Zusammengefasst weist das Programm also folgende Elemente von Innovation bezüglich der Implementation von Arbeitsmarktpolitik auf:

- freie Entscheidung der einzelnen Grundsicherungsstellen über die Teilnahme am Programm;
- wettbewerbliche Elemente im Zugang der Grundsicherungsstellen zum Programm;
- Steuerung über Ziele und Ergebnisse, Reduzierung der Regelsteuerung (vgl. Schütz 2009) auf das für die Mittelbewirtschaftung, das Monitoring und die Evaluation erforderliche Mindestmaß;
- freie Wahl der Interventionsformen und ihrer Kombination;
- freie Entscheidung zwischen „*make*“ (Dienstleistung mit eigenem Personal) oder „*buy*“ (Beauftragung eines externen Dienstleisters) bzw. einer Mischlösung;
- Verpflichtung zur überregionalen Kooperation zwischen (überwiegend) geografisch benachbarten Grundsicherungsstellen, wobei Kooperationen zwischen Grundsicherungsstellen in unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung⁴ erwünscht waren und praktiziert wurden;

⁴ Im Beobachtungszeitraum waren das Arbeitsgemeinschaften, zugelassene kommunale Träger und Arbeitsagenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung im Bereich des SGB II. Seit 2011 haben sich diese Formen reduziert auf Gemeinsame Einrichtungen und eine seit 2012 gewachsene Zahl zugelassener kommunaler Träger.

- Kampagnenform: für eine begrenzte Zeit wird eine bestimmte Zielgruppe besonders intensiv gefördert und daran gearbeitet, wirksame Wege ihrer Förderung zu entdecken;
- Betonung der dialogischen Steuerung und des wechselseitigen Lernens durch Regional- und Jahreskonferenzen und eine vom zentralen Dienstleister betriebene Informationsplattform.

Diese Vielfalt gleichzeitiger und sich wechselseitig bedingender Innovationen macht deutlich, inwiefern sich die Evaluation dieses Bundesprogramms notwendigerweise von üblichen arbeitsmarktpolitischen Evaluationsaufträgen unterscheidet. Insbesondere die Evaluationen, die sich auf die ersten drei Umsetzungsschritte der Hartz-Reformen bezogen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006), fragten – mit Ausnahme der auf die BA-Organisationsreform bezogenen Untersuchungen – nach der Wirksamkeit einzelner gesetzlich definierter Instrumente und nach den Auswirkungen gesetzlicher Veränderungen. Die Evaluation des vierten Umsetzungsschritts der Hartz-Reformen (Bundesregierung 2008) war zwar sehr viel umfassender, aber letztlich auf die Kernfrage fokussiert, welche Form der Aufgabenwahrnehmung bei der Implementation des gesetzlichen Auftrages des SGB II leistungsfähiger sei. Die umfangreiche Wirkungsforschung des IAB zum SGB II bezieht sich teilweise auf SGB II-spezifische Instrumente und thematisiert zum anderen die gesellschaftlichen Wirkungen und das gesellschaftliche Umfeld der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ dagegen ist weder ein einzelnes arbeitsmarktpolitisches Instrument noch eine Organisationsreform. Man könnte es charakterisieren als eine neue Implementationsform aktiver Arbeitsförderung, die Kooperationen und Vernetzungen stiftet und offen ist für neue Vorgehensweisen und die flexible Kombination von Förderangeboten und Interventionen, ohne diese als „Instrumente“ zu fixieren.

Da die genannten Innovationen im Bundesprogramm gleichzeitig auftreten und innerhalb des Programms nicht variieren, lassen sich die Wirkungen der einzelnen Elemente nicht analytisch isolieren. Natürlich wüsste man gern, ob die BA dort, wo sie dazu befugt ist, ein solches Bundesprogramm allein umsetzen könnte, oder ob es dazu zwingend eines externen Dienstleisters bedarf, der von gesetzlichen Aufsichtsfunktionen und –pflichten und insbesondere der Dienstherreneigenschaft entbunden ist. Ebenso wäre für künftige Instrumentenreformen sicherlich relevant zu wissen, ob allein die Rücknahme gesetzlicher Vorgaben bei den Instrumenten – z. B. hinsichtlich persönlicher Voraussetzungen, Dauer, Förderhöhe usw. – zu einer wirksameren Förderung führen würde. Leider lassen sich derartige Fragen nicht beantworten, weil Vergleichsobjekte – also ähnliche Programme, bei denen jeweils die eine oder andere Dimension fehlt – nicht existieren.⁵

Das Bundesprogramm wurde ursprünglich in zwei *Finanzierungsmodellen* angeboten: Im Finanzierungsmodell A erfolgte die Finanzierung aufgrund einer Kombination von

⁵ Hinsichtlich des Gestaltungsspielraums vor Ort am ehesten vergleichbar wäre noch die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II, bei der aber jegliche Bestimmung von Zielen und Zielgruppen fehlt. Die jährlichen Ausgaben für dieses „Instrument“ betragen in 2010 weniger als die Hälfte der Ausgaben für das Bundesprogramm und weniger als ein Fünftel des im Eingliederungstitel geplanten Volumens.

Aktivierungs- und Integrationskennziffern, im Finanzierungsmodell B allein aufgrund der erreichten Integrationen. Ganz überwiegend und im Verlauf der Zeiten Programmphase zunehmend wurde das eindeutig auf die Erreichung von Ergebnissen im Allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtete Finanzierungsmodell B gewählt. Deshalb wurde die Unterscheidung zwischen den Modellen A und B im Monitoring des Programms schon früh aufgegeben und zusammenfassend vom „Finanzierungsmodell A/B“ gesprochen. Diese Bezeichnung wird durchgängig auch in der vorliegenden Evaluation verwendet.

Im Jahre 2010 kam dann das Finanzierungsmodell C hinzu – auch bezeichnet als „Impuls für ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen“. In diesem Evaluationsbericht verwenden wir die Bezeichnungen „Finanzierungsmodell C“ (oder „FM C“ in Spaltenüberschriften von Tabellen) und „Impuls 50plus“ synonym für diesen Teil des Bundesprogramms. Diesem Finanzierungsmodell liegt – ähnlich wie ursprünglich dem Finanzierungsmodell A – eine Kombination von Aktivierungs- und Integrationskennziffern zu Grunde, wobei jedoch die Zielgröße für honorierbare Integrationen auf 10 Prozent der Teilnehmenden gedeckelt war. Hierin kam die Erwartung zum Ausdruck, dass höhere Integrationsziele unrealistisch seien.

1.2 Der Evaluationsauftrag

Das Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, und das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der programmbegleitenden Evaluation der Zweiten Programmphase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ beauftragt. Aufgabe der bundesweiten Evaluation ist eine quantitative und qualitative Wirkungsforschung mit dem Ziel, die Ergebnisse der Programmumsetzung in den Dimensionen Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit zu bewerten sowie zu untersuchen, inwieweit regional unterschiedliche Erfolgsbilanzen durch die jeweils verfolgten unterschiedlichen Konzepte und Strategien zu erklären sind. Im Rahmen der Programmbegleitung wurde die Hälfte der Beschäftigungspakte in Form von ausführlichen Fallstudien beschrieben (Erster bis Dritter Zwischenbericht – Überblick siehe 1.3). Der vorliegende Abschlussbericht konzentriert sich auf die quantitativen Aspekte der Evaluation, d. h. die Effektivität, die Nachhaltigkeit der erzielten Integrationen, die Effizienz im Vergleich zur Regelförderung. Hierzu wird eine Wirkungsanalyse auf der Ebene von Individualdaten durchgeführt, die durch eine gesamtwirtschaftliche Bewertung ergänzt wird.

Die quantitative Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Programms ist zwingend auf Individualdaten von Teilnehmenden angewiesen. Im Unterschied zu den Standardinstrumenten der aktiven Arbeitsförderung ist die Teilnahme am Bundesprogramm aber nicht in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit abzubilden, da die einschlägigen IT-Verfahren auf die gesetzlich definierten Instrumente zugeschnitten sind. Deshalb war es erforderlich, die Teilnehmenden „an der Quelle“, d. h. bei den das Bundesprogramm umsetzenden Grundsicherungsstellen zu identifizieren und ihre Förderung durch einen für das Programm spezifischen und adäquaten Maßnahmenkatalog abzubilden. Ausgehend von der Information, dass eine Person im Rahmen des Bundesprogramms

gefördert wurde, war dann die Verknüpfung mit Geschäftsdaten der Bundesagentur anzustreben, die insbesondere Auskunft geben über bisherigen Erwerbs- und Leistungsverlauf vor und nach der Programmteilnahme.

Da die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen, für die nach der seinerzeitigen Rechtslage 16 Oberste Landesbehörden sowie das BMAS zuständig waren, längere Zeit in Anspruch nahm, konnten erst mit Beginn des Jahres 2010 Individualdaten von Teilnehmenden erhoben und verarbeitet werden. Die hier vorgelegte quantitative Evaluation bezieht sich also auf das Bundesprogramm im Jahre 2010. Um die Nachhaltigkeit von Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die im Verlaufe des Jahres 2010 stattfanden, bewerten zu können, war eine Beobachtungszeit von weiteren sechs Monaten erforderlich. Die Erreichung eines ausreichenden Füllgrades der betrieblichen Beschäftigungsmeldungen, auf denen diese Beobachtung basiert, sowie die Aufbereitung dieser Daten für die Zwecke unserer Analyse benötigten weitere zehn Monate. Dieser zeitliche Nachlauf erklärt, weshalb unser abschließender Bericht über die Ergebnisse und Wirkungen des Bundesprogramms im Jahre 2010 erst im Oktober 2012 vorliegen kann.

1.3 Rückblick auf die Zwischenberichte zur Evaluation der Zweiten Programmphase

Da die benötigten Individualdaten von Teilnehmenden erst im Frühjahr 2012 vollständig vorliegen konnten, basierten die bisherigen drei Zwischenberichte im Wesentlichen auf den erwähnten 31 qualitativen Fallstudien von Beschäftigungspakten sowie auf zwei Wellen einer Organisationsbefragung, die als Vollerhebung bei allen beteiligten Grundsicherungsstellen und den Paktkoordinatorinnen bzw. -koordinatoren angelegt war. Der folgende kurze Rückblick auf die Zwischenberichte vermittelt zugleich einen gewissen Eindruck von der Entwicklung des Bundesprogramms in der Zweiten Phase.

Der *Erste Zwischenbericht* (April 2009) etablierte auf Grundlage einer Analyse der Programmziele einen Bewertungsrahmen für die Evaluation. Hierbei ging es um die verschiedenen Ebenen, auf denen Konzept und Strategie für die Umsetzung des Bundesprogramms definiert werden, die Analyse der allgemeinen Zielsetzungen und die Herausarbeitung möglicher Zielkonflikte.

Als spezifische Ziele der Zweiten Programmphase wurden herausgearbeitet:

- (4) Die im Vergleich zur Ersten Phase stärkere Betonung der Integration von älteren Arbeitsuchenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt und der Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit;
- (5) Ausweitung des Bundesprogramms auf weitere Grundsicherungsstellen (ausgehend von 93 Grundsicherungsstellen in der Ersten Programmphase) – mit den Unterzielen des *Wissenstransfers* und dem *Übergang vom Modellprogramm zur Regelförderung*.

Im Zentrum des Ersten Zwischenberichts standen folglich der Erweiterungsprozess der regionalen Beschäftigungspakte, der Wissenstransfer, die dabei sich herausbildenden Konzepte und Vorgehensweisen sowie die Struktur und Steuerung der größer und komplexer gewordenen Beschäftigungspakte. Diese Fragen wurden auf der Grundlage von zehn regionalen Fallstudien von Beschäftigungspakten sowie einer ersten Welle einer E-

Mail-Befragung aller beteiligten Grundsicherungsstellen und Paktkoordinatoren behandelt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Vergrößerung der „internen“ Netzwerke, d.h. einer größeren Anzahl von Grundsicherungsstellen pro Beschäftigungspakt, teilweise auf Kosten der Außenvernetzung mit Arbeitsmarktakteuren, Sozialpartnern und medialer Öffentlichkeit ging. War ein „Beschäftigungspakt“ in der Ersten Phase eher ein regionales „Bündnis für Arbeit“, so wurde er in der Zweiten Phase in erster Linie als Verbund von Grundsicherungsstellen verstanden. Auch wurden die durch das Programm verfügbar gemachten finanziellen Mittel stärker als in der Ersten Phase zur Aufstockung des eigenen Personals der Grundsicherungsstellen und dementsprechend weniger für die Beauftragung von Trägern eingesetzt; die in der Ersten Phase in manchen Regionen externalisierte Steuerung der Aktivitäten verlagerte sich in die Grundsicherungsstellen. Diese Entwicklung dürfte damit zusammenhängen, dass beim Start der Ersten Phase des Bundesprogramms das SGB II gerade erst eingeführt und die Grundsicherungsstellen gerade erst im Aufbau waren, während im Jahre 2008 eine gewisse organisatorische Konsolidierung erreicht war.

Der *Zweite Zwischenbericht* (März 2010) basiert auf weiteren zehn Fallstudien von Beschäftigungspakten sowie einer Analyse der Konzepte für die Umsetzung des neu hinzukommenden Finanzierungsmodells C („Impuls 50plus“). Im Zentrum standen erneut die Steuerung der Pakte, insbesondere die Startprobleme der rapide gewachsenen Verbände und die Gefahr der konzeptionellen Verflachung beim „Anschluss“ neuer Partner. Im Verlaufe von nur zwei Jahren war es zur Ausweitung des Bundesprogramms von 93 auf nunmehr 349 Grundsicherungsstellen gekommen, was für die Qualität der Umsetzung nicht überall folgenlos blieb. Dennoch erwies sich das Programm als robust gegenüber den Auswirkungen der Finanzkrise, die im Jahre 2009 den Arbeitsmarkt erreichten. Im Zweiten Zwischenbericht wurden die im Bundesprogramm umgesetzten Arbeitsvermittlungskonzepte diskutiert (Stichwort: Überwindung des Dualismus von „stellenorientierter“ und „bewerberorientierter“ Arbeitsvermittlung), und die mit dem so genannten Kampagnenjahr besonders hervorgehobenen Förderschwerpunkte „Gesundheit“, (räumliche) „Mobilität“ und „Förderung der sozialen und beruflichen Kompetenzen“ wurden in eigenen Abschnitten beleuchtet. Es konnte festgestellt werden, dass die in der Ersten Programmphase noch vereinzelt Ansätze zur Gesundheitsförderung inzwischen weite Verbreitung gefunden hatten und dass insgesamt Aktivierungsansätze auf dem Vormarsch waren, die auf eine Stärkung der personalen und sozialen Ressourcen von Hilfebedürftigen orientiert sind.

Der *Dritte Zwischenbericht* (August 2011) gründete sich auf die zweite Welle der E-Mail-Befragung von Grundsicherungsstellen und Paktkoordinatoren, auf elf neue Fallstudien von Beschäftigungspakten und eine Aktualisierung der vorausgegangenen 20 Fallstudien. Die ausführliche deskriptive Analyse der Organisationsbefragung einschließlich des Vergleichs mit den Ergebnissen von 2008 sollte als Hintergrundmaterial zum vorliegenden Abschlussbericht herangezogen werden, weil zentrale Variablen aus dieser Organisationsbefragung in die quantitative Evaluation eingehen, ihre Verteilung aber nicht noch einmal vorgestellt wird. Neben einer erneuten Behandlung der inhaltlichen Förderschwerpunkte widmet sich ein eigener Abschnitt der Ausbreitung von For-

men der Beratung und Begleitung, die als „Coaching“ bezeichnet werden, sowie der Umsetzung des Finanzierungsmodells C („Impuls 50plus“).

In allen Zwischenberichten wurde immer wieder herausgearbeitet, dass eine explizite Berücksichtigung des Gender Mainstreaming im Bundesprogramm überwiegend nicht erkennbar ist. Auch wurden in allen drei Zwischenberichten immer wieder Modifikationen des Konzepts für die quantitative Evaluation, insbesondere die Ermittlung von Nettowirkungen des Programms, diskutiert.

1.4 Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010

Wie oben bereits dargelegt, bezieht sich die im Zentrum des Abschlussberichts stehende quantitative Evaluation des Programms auf die Teilnehmenden, die Ergebnisse und die Wirkungen von Programmteilnahmen im Jahre 2010. Deshalb dürfte es zum Verständnis der Evaluation nützlich sein, sich kurz der Situation des Bundesprogramms in diesem Jahr zu vergewissern.

Das Jahr 2010 war das letzte Jahr der Zweiten Förderphase des Bundesprogramms, das im Jahre 2011 mit einer dritten Förderphase seine Fortsetzung bis einschließlich 2015 fand. Charakteristisch für die zweite Förderphase war die schrittweise geographische Ausweitung des Programms auf 349 teilnehmende Grundsicherungsstellen im Jahre 2010. Zu Beginn des Jahres 2010 wurde eine zweite Förderschiene (das „Finanzierungsmodell C“ oder „Impuls 50plus“) implementiert, die sich an Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen richtet und stärker auf soziale Teilhabe und weniger auf die unmittelbare Erwerbsintegration ausgerichtet ist.⁶ Dieser Programmteil wurde nicht in allen Grundsicherungsstellen umgesetzt, die am Bundesprogramm teilnahmen, sondern nur von 224 der 349 beteiligten Grundsicherungsstellen.

Laut den Monitoringdaten der gsub für 2010 wurden bis zum Dezember 283.332 Teilnehmende registriert, womit die vereinbarte Zielgröße um knapp 70 Prozent überschritten wurde. Von diesen waren 188.817⁷ nach der für die Programmsteuerung gültigen Definition⁸ aktiviert worden, d. h. ziemlich genau zwei Drittel. Diese niedrigere Zahl der tatsächlich Aktivierten dürfte für die Einschätzung der Größenordnung des Programms im betreffenden Jahr aussagekräftiger sein als der gemeldeten Teilnehmerinnen und Teilnehmer; sie übertraf die vereinbarten Zielgrößen immer noch um 13 Prozent. Von diesen aktivierten Teilnehmenden hatten laut der gleichen Datenquelle 45.073 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt aufgenommen, die entweder unbefristet war oder deren Befristung auf einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten angelegt war – d. h. knapp 24 Prozent der Aktivierten, womit die vereinbarte

⁶ Vgl. ausführlich zu diesem Finanzierungsmodell („Impuls 50plus“) Zweiter Zwischenbericht – Hauptband, S. 66ff. und Dritter Zwischenbericht – Hauptband, S. 101 ff.

⁷ Die Gesamtzahl der in der Zweiten Programmphase Aktivierten beträgt 364.354 Personen, d.h. 52 Prozent der Aktivierungen entfallen auf das das letzte von drei Jahren: Dieses Größenverhältnis veranschaulicht das Wachstum des Programms in der Zweiten Programmphase. – Die Anzahl der Personen, über die Aktivierungsinformationen als Individualdaten vorliegen, ist mit 181.637 etwas geringer, aber letztlich spricht diese eher geringe Differenz von knapp 4 Prozent für eine erfreulich hohe Konsistenz der vielfältigen für die Evaluation genutzten Datengrundlagen.

⁸ Absolvieren von mindestens 25 Stunden Teilnahme an Fördermaßnahmen.

Zielgröße von „nachhaltigen“ Integrationen⁹ um 21 Prozent übertroffen wurde. Hinzu kamen 9.088 befristete Arbeitsaufnahmen mit einer Perspektive unter sechs Monaten und 1.976 Existenzgründungen.

Im Jahresdurchschnitt 2010 waren im Rechtskreis des SGB II in Deutschland 532.894 Arbeitslose im Alter von 50 bis unter 65 Jahre registriert (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2011a), und laut Eingliederungsbilanz für den Rechtskreis des SGB II gab es 688.779 Zugänge von Älteren (50 Jahre und älter) in irgendeine Förderung (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012b). Die im Rahmen des Bundesprogramms gemeldeten Aktivierungen hatten mit 35 Prozent des Arbeitslosenbestandes und 27 Prozent der Förderungen¹⁰ in der betreffenden Altersgruppe also eine beträchtliche Reichweite. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt war im Jahre 2010 günstig für die Implementation eines so umfangreichen Programms: Die Nachwirkungen der Finanzkrise von 2008/2009 waren im Wesentlichen überwunden, und die konjunkturelle Entwicklung war auf ihrem Höhepunkt.

Wie im folgenden Abschnitt dargestellt wird, stützt sich die Evaluation ganz überwiegend auf Individualdaten aus unterschiedlichen Quellen und in unterschiedlichen Verknüpfungen. Dadurch kommt es zu unterschiedlichen, in jedem Falle aber geringeren Fallzahlen als den in diesem Abschnitt auf Grundlage des Monitorings genannten. Das führt aber nicht zu grundsätzlich anderen Größenordnungen oder Integrationsquoten. An dieser Stelle kann folglich zusammenfassend festgehalten werden, dass es sich beim Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ um ein für die betreffende Altersgruppe von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II gewichtiges Programm handelt, das im Jahre 2010 die meisten seiner vereinbarten Zielvorgaben erreichte und zumindest nach den summarischen *ex ante*-Meldungen der Grundsicherungsstellen (auf denen das hier als Datenquelle herangezogene Monitoring beruht) eine Integrationsquote ausweist, die über den Eingliederungsquoten der SGB II-Eingliederungsbilanz (19,6 Prozent für Ältere ab 50 Jahren, über alle Instrumente) liegt (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012b). Ob sich dieses Ergebnis mit Individualdaten in der *ex post*-Betrachtung erhärten lässt, ob sich statistisch Netto-Effekte der Förderung im Bundesprogramm nachweisen lassen und ob das Programm im Vergleich zur Regelförderung auch kosteneffizient ist, das sind Kernfragen der weiteren Analysen, die in diesem Abschlussbericht präsentiert werden.

1.5 Überblick über die Datenquellen der quantitativen Evaluation

1.5.1 Programm-Monitoring

Im Rahmen des Programm-Monitorings hat die gsub dem BMAS monatlich aggregierte Daten über den Fortschritt des Programms zur Verfügung gestellt. Diese Daten stehen

⁹ Im Monitoring wurde die Nachhaltigkeit *ex ante* beurteilt, während wir im Rahmen der Evaluation, soweit möglich, *ex post*-Daten verwenden.

¹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Eingliederungsbilanzen Mehrfachförderungen der gleichen Personen enthalten können, während im Rahmen des Monitoring des Bundesprogramms jede Person nur einmal als „aktiviert“ gezählt wurde. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Eingliederungsbilanzen die Teilnehmenden des Bundesprogramms nur insoweit enthalten können, als letztere (auch) mit Regelinstrumenten gefördert wurden.

für die Evaluation als deskriptiver Rahmen zur Verfügung. Hierbei sind zwei unterschiedliche Datenquellen zu unterscheiden, die sich auf unterschiedliche Gegenstandsebenen beziehen.

Aktivierungs- und Integrationsstatistik

Die Aktivierungs- und Integrationsstatistik beruht auf monatlichen summarischen Meldungen der Grundsicherungsstellen. Sie war bei der Implementation des Programms die wichtigste Quelle zur Beurteilung des Programmfortschritts. Die von den Grundsicherungsstellen in ihren Meldungen getroffenen Aussagen über die Qualität und Nachhaltigkeit von Integrationen beruhen auf einer *ex ante*-Betrachtung, also z. B. der Art des Arbeitsvertrages (befristet/unbefristet) bzw. der vereinbarten Laufzeit von befristeten Arbeitsverträgen. Naturgemäß sind diese am Anfang einer Integration getroffenen Feststellungen nicht identisch mit der *ex post* auf der Grundlage von BA-Geschäftsdaten festgestellten tatsächlichen Dauer von Beschäftigungsverhältnissen, wobei im Individualfall Abweichungen in beide Richtungen möglich sind. Im Aggregat stellen wir jedoch eine erstaunlich geringe Abweichung fest: Die *ex post* und auf der individuellen Ebene als „nachhaltig“ identifizierten Integrationen – 6 Monate nach der Arbeitsaufnahme weiterhin voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt¹¹ – machen 95,8 Prozent der summarisch und *ex ante* als „nachhaltig“ gemeldeten Integrationen aus.

Finanzdaten

Finanzdaten werden im Rahmen der Evaluation zur Ermittlung der Kosteneffizienz der Förderung benötigt. Die genutzten Daten basieren auf den jährlich zu erstellenden und von der gsub geprüften Verwendungsnachweisen. Die von der jeweiligen mittelbewirtschaftenden Stelle jedes Beschäftigungspaktes erstellten Nachweise erlauben keine Aufgliederung auf die einzelnen am jeweiligen Beschäftigungspakt beteiligten Grundsicherungsstellen. Ebenso wenig können die Ausgaben einzelnen Teilnehmenden oder einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden. Immerhin wurden jedoch nicht nur die Mittel aus dem Bundesprogramm selbst, sondern auch andere zur Förderung der am Programm teilnehmenden Personen genutzte Mittel (Eingliederungstitel, ESF usw.) erfasst. Damit sind Effizienzbetrachtungen nur auf hoch aggregierter Ebene möglich, aber wir kennen zumindest die Gesamtheit der Kosten, die in die Förderung eingeflossen sind. Wir argumentieren durchgängig auf der Ebene dieser Gesamtkosten, da die Kosteneffizienz des Bundesprogramms überschätzt würde, wenn man die Tatsache anderweitiger Mittelzuflüsse ignorieren wollte.

1.5.2 Individualdaten

Wesentlich für die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Bundesprogramms ist die Verfügung von Individualdaten der Teilnehmenden. Wegen unerwarteter Schwierigkeit und Langwierigkeit der datenschutzrechtlichen Klärungen konnte die Verfügbarkeit solcher Daten nur für die Teilnehmenden des Jahres 2010 realisiert werden.

¹¹ Dieses gilt unter Zulassung zwischenzeitlicher Arbeitgeberwechsel mit zwischenzeitlicher Unterbrechung der Beschäftigung von maximal 31 Tagen.

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die verschiedenen Quellen dieser Individualdaten und ihre Verknüpfung.

Teilnahme- und Maßnahmendatenbank

Die am Bundesprogramm beteiligten Grundsicherungsstellen pflegten nach Vorliegen der datenschutzrechtlichen Genehmigungen eine web-basierte und in mehrfacher Weise geschützte Datenbank der gsub, deren Inhalte in enger Kooperation mit den Evaluatoren entwickelt worden waren. Diese Datenbank erfüllte für die Evaluation mehrere zentrale Funktionen:

- (6) Die Datenbank ist die einzige Quelle zur Ermittlung von Beginn und Ende der individuellen Teilnahme am Bundesprogramm. Die Zugehörigkeit zum Programm muss nicht identisch sein mit der Teilnahme an einer konkreten Fördermaßnahme.
- (7) Die Datenbank enthält Informationen über die individuelle Teilnahme an einzelnen Maßnahmen innerhalb des Bundesprogramms, und zwar auch solcher Maßnahmen, die in der Regelförderung nicht vorkommen und daher in den Geschäftsdaten der BA nicht erfasst werden können.
- (8) Aus dem letztgenannten Grund ist auch die Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank die einzige umfassende Quelle zur Identifizierung der Teilnehmenden.¹² Folglich bauen alle anderen Quellen von Individualdaten auf dieser Teilnehmer-Identifizierung auf, die über die BA-Kundennummer bzw. die zkt-Kundennummer erfolgte.
- (9) Die Datenbank enthält einige Personen beschreibende Merkmale, die in den Geschäftsdaten der BA nicht enthalten sind, die aber zur Einschätzung der Vermittlungschancen der Teilnehmenden relevant sind (z. B. Führerscheinbesitz).

Auch wenn die Teilnahme- und Maßnahmendatenbank den unumgänglichen Ausgangspunkt der quantitativen Evaluation darstellt, so ist leider auch sie nicht vollständig. Bei 24 Grundsicherungsstellen weicht die Anzahl der individuell als Teilnehmende erfassten Personen so stark von der summarischen Aktivierungs- und Integrationsstatistik ab, dass man davon ausgehen muss, dass die Erfassung systematisch unvollständig ist. Deshalb wurden die 3.276 von diesen Grundsicherungsstellen gemeldeten Personen von den deskriptiven Analysen und, sofern erforderlich, auch von der Wirkungsanalyse ausgeschlossen. Das bedeutet, dass Integrationserfolge dieser 24 Grundsicherungsstellen in die Ergebnisbilanz der Evaluation nicht eingehen. Bei insgesamt an die 190.000 aktivierten Personen ist die Vernachlässigung von rund 3.000 angeblichen Teilnehmenden kein gravierendes Problem.

Eine ausführliche Beschreibung der Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank findet sich im Anhang A 1.3.1.

¹² Der Versuch, Teilnehmende über das speziell zur diesem Zweck eingeführte Modul der BA-Anwendung „coSach“ zu identifizieren, führte nicht zu brauchbaren Ergebnissen – vgl. Dritter Zwischenbericht, S. 150.

BA-Geschäftsdaten

Die Nutzung von BA-Geschäftsdaten¹³ war trotz der Existenz der Teilnehmer- und Maßnahmenbank unerlässlich, um

- die vorgängigen Erwerbs-, Leistungs- und Arbeitslosigkeitsverläufe präzise erfassen zu können;
- den nachgängigen Erwerbsverlauf verfolgen zu können;
- Vergleichsgruppen von nicht am Programm Teilnehmenden für die Wirkungsanalyse identifizieren und Erwerbsverläufe von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden vergleichen zu können;
- die Teilnehmerdatenbank „schlank“ zu halten und mit möglichst wenig datenschutzrechtlich sensiblen Daten zu befrachten – auf die Erfassung von Namen und Kontaktdaten, die ja in den Geschäftsdaten vorhanden sind, konnte dadurch verzichtet werden.

Die Identifizierung der am Programm Teilnehmenden in den Geschäftsdaten erfolgte über die in der Teilnehmerdatenbank erfassten Kunden-Nummern, die aus Gründen des Datenschutzes nicht im Klartext, sondern in Form so genannter Hash-Werte übermittelt wurden. Zur Plausibilitätsprüfung diente das Geburtsjahr. Dieses Verfahren sowie die einzelnen aus BA-Geschäftsdaten vom IAB aufbereiteten Datenmodule, die für dieses Projekt Verwendung fanden, sind näher beschrieben im Anhang A 1.3.2.

Von den in der Teilnehmerdatenbank erfassten Personen wurden 3.298 aus der weiteren Analyse ausgeschlossen, weil sie in den BA-Geschäftsdaten nicht plausibel identifiziert werden konnten.

Standardisierte telefonische Befragung von Teilnehmenden

Eine Stichprobe aus den Zugängen von Teilnehmenden in das Programm im Jahre 2010, differenziert nach Teilnehmenden der Finanzierungsmodelle A/B oder C („Impuls 50plus“), wurde in Form eines Panels mit zwei Erhebungszeitpunkten in 2010 (ab Oktober) und 2011 (ab Juli) telefonisch befragt. (Stichprobenkonzept und Feldbericht im Anhang A 1.2).

Diese Befragung lieferte in den anderen Datenquellen nicht enthaltene Informationen u.a. über

- in anderen Quellen nicht in gleicher Qualität enthaltene sozio-demografische Merkmale, wie z. B differenzierter Migrationshintergrund;
- Persönlichkeitsmerkmale und Verhaltensdispositionen, die bedeutsam sind für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Brussig und Knuth 2009; Brussig et al. 2010);
- die Einschätzung und Bewertung der im Rahmen des Bundesprogramms erhaltenen Förderung sowie Feststellungen zu Details und Umständen dieser Förderung, die in den anderen Datenquellen nicht abgebildet sind;

¹³ Faktisch handelt es sich um Datenprodukte des IAB, die auf der Grundlage von BA-Geschäftsdaten erstellt werden.

- die Einschätzung der Qualität und der Zukunftsperspektiven einer ggf. aufgenommenen Beschäftigung;
- die individuelle Befindlichkeit und Wahrnehmung der gesellschaftlichen Zugehörigkeit und Teilhabe sowie ihre Veränderung im Zeitverlauf zwischen den beiden Erhebungswellen.

Soweit sachlich sinnvoll, wurden Fragen und Antwortkategorien übernommen, die bereits in der Kundenbefragung zur Evaluation der Experimentierklausel eingesetzt worden waren (vgl. ZEW et al. 2008); dadurch sind Vergleiche der Förderung im Bundesprogramm mit dem SGB II-Regelgeschäft möglich, wobei zu beachten ist, dass die Kundenbefragung bereits 2007/2008 durchgeführt wurde, so dass sich die Praxis im Regelgeschäft seitdem verändert haben kann.

Die Stichproben wurden aus der Grundgesamtheit der in den BA-Geschäftsdaten als Teilnehmende Identifizierten gezogen, und aus dieser Quelle wurden auch die Kontaktdaten an das beauftragte Befragungsinstitut übermittelt. Für die Evaluatoren blieben die Befragten dadurch anonym. Eine Verknüpfung der bei der Befragung gewonnenen Daten mit den in den BA-Geschäftsdaten vorhandenen Informationen erfolgte nur im Falle der Zustimmung der Befragten.

Die Verwendung der Befragungsdaten in der Kausalanalyse wurde im Fall des *Matching*-Verfahrens, das vergleichsweise detaillierte Daten erfordert, erwogen. Sie hätte allerdings erfordert, dass die Erhebungen auch in den Kontrollgruppen hätten durchgeführt werden müssen. Da jedoch die Personen, die im *Matching*-Verfahren als Kontrollgruppe verwendet werden, auf der Basis der verwendeten Daten erst im Frühjahr 2012 ausgewählt werden konnten, hätte man eine Vielzahl von Personen befragen müssen, deren Informationen letztendlich nicht genutzt worden wären. Der damit verbundene Aufwand rechtfertigte den zusätzlichen Informationsgewinn nach unserer Einschätzung nicht, weshalb auf die Nutzung der Befragungsdaten für die Kausalanalyse verzichtet wurde.

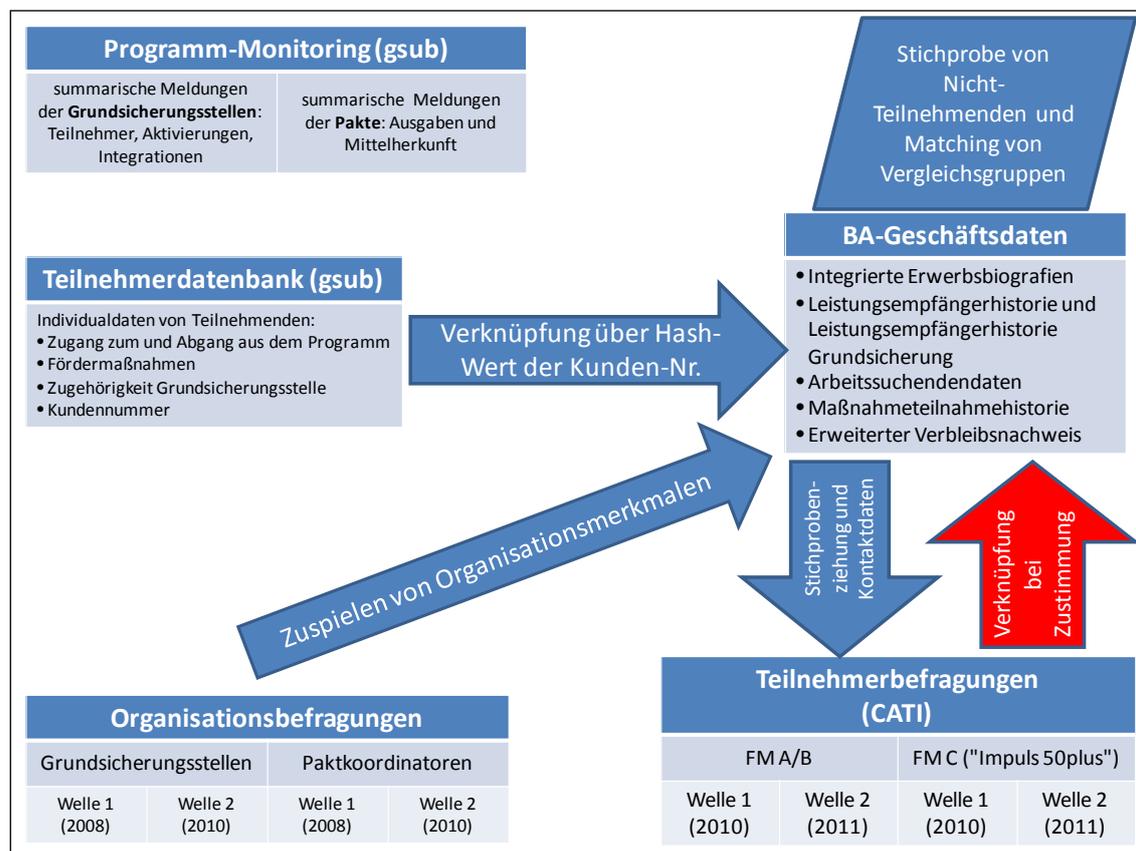
1.5.3 Organisationsdaten

Im Verlaufe der programmbegleitenden Evaluation wurden im Abstand von zwei Jahren (2008 und 2010) zwei standardisierte Vollerhebungen in Form eines per E-Mail versandten elektronischen Formulars bei den beteiligten Grundsicherungsstellen sowie – mit gesondertem Fragebogen – bei den Paktkoordinatoren durchgeführt. Eine deskriptive und die beiden Erhebungswellen vergleichende Auswertung dieser Organisationsbefragung findet sich im Dritten Zwischenbericht. Im Abschlussbericht werden diese Daten erneut herangezogen, um bestimmte organisationale Aspekte der Förderung in Beziehung zu den auf individueller Ebene beobachteten Wirkungen zu setzen. Über das Merkmal der Zuordnung der Teilnehmenden zu einer bestimmten Grundsicherungsstelle wurden deren Organisationsmerkmale den Individualdatensätzen hinzugespielt. Auf dieser Grundlage lässt sich z. B. analysieren, ob Teilnehmende bei einer Grundsicherungsstelle, die sich strategisch einer dezidierten Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verschrieben hat, höhere Integrationschancen im allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

1.5.4 Gesamtübersicht

Insgesamt weisen die unterschiedlichen Datenquellen die folgende Struktur auf: Abbildung 1.1 veranschaulicht den Zusammenhang der verschiedenen Datenteile, Tabelle 1.1 (S. 14) benennt die wichtigsten Fallgesamtheiten der Datenbasis.

Abbildung 1.1: Datenstruktur und –zusammenhang



Quelle: eigene Darstellung

Fallstudien

Im Zentrum der programmbegleitenden Evaluation für die Jahre 2008 bis 2010 standen ausführliche Fallstudien von 31 Beschäftigungspaketen, jeweils zehn bzw. elf Fallstudien pro Jahr. Diese wurden in den drei Zwischenberichten analysiert und in den jeweiligen Anhängen ausführlich dokumentiert; im Anhang zum Dritten Zwischenbericht befinden sich aktualisierte Fassungen der ersten beiden Wellen von Fallstudien. Die aus den Fallstudien gewonnene Kenntnis von Sachverhalten und Vorgehensweisen bei der Implementation des Bundesprogramms vor Ort fließt in vielfältiger Weise in den vorliegenden Abschlussbericht ein; wir gehen aber nicht mehr explizit auf die Fallstudien ein.

Tabelle 1.1: Personengesamtheiten in den genutzten Daten

Ergebnisanalyse			Wirkungsanalyse		
Teilnehmende im Jahre 2010					Nicht-Teilnehmende (Vergleichsgruppen)
			davon: Neuzugänge in 2010		
laut Aktivierungs- und Integrationsstatistik (summarisches Monitoring)	283.332				
davon: aktiviert (≥ 25 Std. Teilnahme)	188.817				
in der Teilnehmerdatenbank individuell registriert	265.179				
davon: mit plausibler Aktivierungsinformation	183.932				
davon: in BA-Geschäftsdaten identifiziert	181.637	134.318	➔ davon: ⬇		44.930 aus 42 nicht am Bundesprogramm teilnehmenden Grundsicherungsstellen
davon: Stichprobe für Telefoninterview ¹⁴		20.129			
davon: verwertbares Interview 1. Welle		4.092	FM A/B	14.998	44.973 nicht teilnehmende Personen aus teilnehmenden Grundsicherungsstellen
davon: zur Teilnahme an Wiederholungsbefragung bereit		4.008	FM C	13.492	40.452 nicht teilnehmende Personen aus teilnehmenden Grundsicherungsstellen
davon: verwertbares Interview 2. Welle		3.173			

Quelle: eigene Darstellung

1.6 Zum Aufbau dieses Abschlussberichts

Der vorliegende Abschlussbericht beschreibt im folgenden Kapitel 2 die Teilnehmenden des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010 hinsichtlich ihrer soziodemografischen Struktur sowie ihrer Arbeitsmarktnähe, Potenziale, Kompetenzen und Befindlichkeiten. Es folgt in Kapitel 3 die Darstellung der Förderungen, die diese Personen im Jahre 2010 genossen haben, sowie ihrer eigenen Beurteilung dieser Förderung, wie sie sich auf Grundlage der telefonischen Befragung darstellt. Kapitel 4 greift auf die Daten der Organisationsbefragung zurück, um Strategien und Konzepte, die die einzelnen Grundsicherungsstellen verfolgt haben, mit clusteranalytischen Verfahren zu typisieren. Diese Typisierung wird benötigt, um in den beiden folgenden Kapiteln u. a. den Zusammenhängen zwischen Strategien und Konzepten einerseits und dem Erfolg der Aktivierungen nachzugehen. Die Ergebnisse der Förderungen werden in Kapitel 5 de-

¹⁴ Es handelt sich hier um die Nettostichprobe, d.h. nach Abzug von Doubletten, „aktiven“ Antwortverweigerungen in Reaktion auf das vorbereitende Anschreiben, nicht ermittelbaren Telefon-Nummern und Ausschluss wegen Quotenerfüllung in der jeweiligen Schichtungszelle.

skriptiv dargestellt. Zunächst werden die Integration in Erwerbstätigkeit und das Verlassen des Leistungsbezugs beschrieben (Unterkapitel 5.1), dann die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse untersucht (5.2), und schließlich die subjektiven Veränderungen charakterisiert, die auch unabhängig von der Erwerbsintegration im Zeitverlauf von den Teilnehmenden berichtet werden (5.3). Ein Teil dieser Indikatoren wird in Unterkapitel 5.4 gebündelt, um der Frage nachzugehen, ob die Aktivierung die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden verbessert und welche der in Kapitel 4 identifizierten Strategietypen hierbei erfolgreicher sind.

In Kapitel 6 erfolgt die umfangreiche und komplexe Schätzung von kausalen Wirkungen des Programms, und zwar zunächst (Unterkapitel 6.2) als Schätzung der Wirkungen des Paktzutritts von Grundsicherungsstellen auf die Integrationswahrscheinlichkeit der von ihnen betreuten Älteren insgesamt, und anschließend (Unterkapitel 6.3) als Schätzung der Wirkungen der individuellen Teilnahme. Mit dem gleichen Ansatz wird in Unterkapitel 6.4 eine separate Schätzung für die Wirkungen der individuellen Teilnahme am Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) vorgenommen, und anschließend (Unterkapitel 6.5) erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Bewertung der Wirkungen des Bundesprogramms auf die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe.

Kapitel 7 verknüpft die Informationen über Ergebnisse und Wirkungen mit den Finanzdaten, um die Kosten des Bundesprogramms pro Aktivierung und Erwerbsintegration zu schätzen und diese mit den Kosten der Regelförderung zu vergleichen. Der Abschlussbericht endet mit Handlungsempfehlungen (Kapitel 8). Statt einer Zusammenfassung gibt es eine Kurzfassung, die dem Bericht vorangestellt ist. Technische Informationen sowie Grafiken und Ergebnistabellen, die für die Darstellung im laufenden Text zu differenziert oder zu umfangreich sind, wurden in einem separaten Anhang zusammengefasst.

1.7 Danksagungen

Abschließend danken die Autorinnen und Autoren ...

- ... dem Auftraggeber für seine Geduld bezüglich der Fertigstellung dieser Evaluation: ohne ausreichende Nachlaufzeit nach dem für die quantitative Evaluation entscheidenden Jahr 2010 hätten die hier berichteten Ergebnisse und Wirkungen nicht beobachtet werden können;
- ... dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Geschäftsbereich IT- und Informationsmanagement, für die immer verständnisvolle Beratung und die zuverlässige Aufbereitung und Lieferung von Daten;
- ... der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung, die keine Mühen gescheut und gegenüber den Grundsicherungsstellen alle ihre Überredungskünste eingesetzt hat, um die Befüllung der Teilnahme- und Maßnahmendatenbank sicher zu stellen;
- ... dem SOKO-Institut in Bielefeld, das mit viel Engagement und Sachverstand mehr als 8.000 telefonische Interviews für uns durchgeführt hat, wofür mit mehr als 20.000 Personen telefonischer Kontakt gesucht und Interviews mit einer aggregierten Dauer von etwa 4.000 Stunden geführt werden mussten;

- ... den mehr als 4.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Bundesprogramms, die über durchschnittlich zwei Mal ca. 30 Minuten geduldig und freimütig Auskunft auch über sensible und persönlich vielleicht belastende Sachverhalte gegeben haben;
- ... den Fach- und Führungskräften der Grundsicherungsstellen, die zwei Mal eine komplexe Organisationsbefragung beantwortet haben, in ausführlichen Experteninterviews für die regionalen Fallstudien zur Verfügung standen und die Daten von mehr als einer Viertelmillion Teilnehmenden für die Zwecke der Evaluation erfasst haben.

2 Die Teilnehmenden des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010

Mit dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ wurde eine bestimmte Zielgruppe in den Blick genommen: Die älteren Langzeitarbeitslosen. Diese „älteren Langzeitarbeitslosen“ – und damit die Teilnehmenden des Bundesprogramms – sind jedoch keine homogene Gruppe. Programmtechnisch wurde die Zielgruppe als „Arbeitslose zwischen 50 und 64 Jahren im Rechtskreis des SGB II“ und damit nicht zwingend als Langzeitarbeitslose definiert – die Programmdokumente folgen hier nur einfach dem verbreiteten Sprachgebrauch, alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als „Langzeitarbeitslose“ zu bezeichnen. Nach den Zugangskriterien könnte es aber auch „frische“ ältere Arbeitslose unter den Teilnehmenden geben – z. B. in der Selbständigkeit Gescheiterte ohne Beitragsleistungen zur Arbeitslosenversicherung. Auf der anderen Seite wurde selbst innerhalb des Programms eine besonders auf die Bedürfnisse einer Teilgruppe der Älteren abgestimmte Förderschiene eingerichtet – „Impuls 50plus“ (Finanzierungsmodell C), das sich an „ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen“ wandte. Außer dem Alter, der Hilfebedürftigkeit und der Arbeitslosigkeit haben die Teilnehmenden folglich keine durch das Programm vorab definierten Merkmale. Einleitend soll daher hier beschrieben werden, wer die Teilnehmenden des Jahres 2010 waren und wie sie sich nach Finanzierungsmodellen unterschieden.

Zum einen erfolgt dies auf Grundlage der Teilnehmerdatenbank sowie der administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit und somit aus der Perspektive der für die Teilnehmenden jeweils verantwortlichen Personen und Institutionen (Abschnitt 2.1). Dies ist folglich ein Blick von außen auf die Teilnehmenden. Um diese Sicht zu ergänzen, werden zum anderen Ergebnisse auf der Grundlage der Teilnehmerbefragung angeführt und somit die Selbstauskünfte der Teilnehmenden genutzt (Abschnitt 2.2).

Obwohl in beiden Unterkapiteln teilweise ähnliche Sachverhalte thematisiert werden, haben wir – anders als teilweise in späteren Kapiteln – darauf verzichtet, das Kapitel rein thematisch zu organisieren, weil dieses zu einem ständigen Wechsel zwischen den beiden zu Grunde liegenden Datenbasen führen würde. Diese sollten aber zunächst einmal auch jeweils für sich eingeführt werden; deshalb erfolgen Vergleiche zwischen den Ergebnissen aus beiden Quellen durch Querverweise.

2.1 Beschreibung der Teilnehmenden aufgrund von Programm- und Prozessdaten

Insgesamt sind laut gsub-Teilnehmerdatenbank in 2010 im Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ 265.179 Personen als Teilnehmende gemeldet.¹⁵ Nicht für alle diese Personen liegen auch Informationen zu ihrer Aktivie-

¹⁵ Ausgeschlossen sind hier bereits Personen, die in Grundsicherungsstellen gemeldet sind, deren Dateneingabe als unvollständig angesehen werden muss. Als Teilnehmer oder Teilnehmerin in 2010 werden die Personen angesehen, deren Teilnahmen entweder vor 2010 begannen und bis in das Jahr 2010 andauerten oder die im Laufe des Jahres 2010 in das Bundesprogramm aufgenommen wurden. Ebenso ausgeschlossen sind Personen ohne oder mit von der Zielgruppe abweichender Altersangabe (vgl. Anhang, A.1.3.3).

rung vor: Nur für 183.932 Personen sind Informationen zu ihrer Förderung vorhanden. Von diesen wiederum konnten nur 181.637 Personen in den Prozessdaten der BA zuverlässig identifiziert werden (Differenz: 2.295). Um Informationen aus beiden Datenquellen nutzen zu können, erfolgt die Beschreibung auf Grundlage des verknüpften Datensatz aus der Teilnehmerdatenbank und den Daten der BA¹⁶, also für 181.637 Personen. Von diesen waren 166.199 Teilnehmende ausschließlich dem Finanzierungsmodell A/B zugeordnet, 11.463 Teilnehmende ausschließlich „Impuls 50plus“. Daraus ergibt sich, dass 3.975 Personen an beiden Finanzierungsmodellen teilgenommen haben. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass manche Grundsicherungsstellen Anfang 2010 die Möglichkeit genutzt haben, Personen, die bereits im Pakt waren, aber den Anforderung für das Finanzierungsmodell A/B nicht genügten, in „Impuls 50plus“ zu überführen, zum anderen darauf, dass vereinzelt bei Teilnehmenden nach der Zuweisung zum Pakt in 2010 deutlich wurde, dass die Person im jeweils anderen Finanzierungsmodell besser gefördert werden könnte und daher die Zuordnung geändert wurde. Ersteres Vorgehen wurde von einigen Pakten gezielt umgesetzt, wie die Fallstudien zeigen (vgl. Büttner u. a. 2011b: 179f. u. 371f.). Ein Vorgehen, bei dem Personen aus dem Finanzierungsmodell A/B nach C überführt wurden, kann allein aus logischen Gründen auch für solche Pakte angenommen werden, die eine pauschale Zuweisung praktizierten. Personen, die dann bereits vor 2010 in den Pakt aufgenommen wurden, müssen ins Finanzierungsmodell A/B aufgenommen worden sein und würden erst mit der Auswahl für das und Zuweisung zu dem Finanzierungsmodell C als „Impuls 50plus“-Teilnehmende geführt. Es kann also angenommen werden, dass Personen, die sowohl in „Impuls 50plus“ als auch im Finanzierungsmodell A/B Teilnehmende waren, meist von A/B nach C wechselten. Bestätigt wird dies durch einen Abgleich der Teilnehmerdatenbank mit der Aktivierungs- und Integrationsstatistik der gsub. Nimmt man Personen, die das Finanzierungsmodell wechselten, als „Impuls 50plus“-Teilnehmende an, dann sind die Daten deutlich stimmiger.¹⁷ Auch eine gesonderte Betrachtung ausgewählter Teilnehmermerkmale (bspw. zu Mobilität und Qualifikationen) nach Teilnehmenden der eindeutigen Finanzierungsmodelle und Teilnehmenden an Finanzierungsmodell A/B und C zeigt Ähnlichkeiten letztgenannter Gruppen mit Teilnehmenden des Finanzierungsmodells C. In den weiteren Auswertungen werden daher die 3.975 Teilnehmenden mit Finanzierungsmodellwechsel dem Finanzierungsmodell C zugerechnet.

¹⁶ Dieser Datensatz wird im Weiteren als „Integrierter Datensatz 1“ bezeichnet. Die darin enthaltenen Daten stammen aus folgenden Quellen: © IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V9.01, © IAB Arbeitssuchendenhistorik (ASU) V06.01.02 - 201107, © IAB Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) V6.04, © IAB, Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial (XLHG) V 01.10.00, © IAB Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial (XLHGZ) V 01.10.00, © IAB Arbeitssuchendendaten aus XSozial (XASU) V 01.10.01, © IAB Maßnahmeteilnehnehistorik (MTH) V06.01.00-201107, © IAB Maßnahmeteilnehnehistorik aus XSozial-BA-SGB II (XMTH) V01.10.00-201107, Nürnberg 2011 sowie gsub-Teilnehmer-Datenbank. Weitere Informationen zum Datengrundlagen und dem integrierten Datensatz sind dem Anhang A.1.3 zu entnehmen.

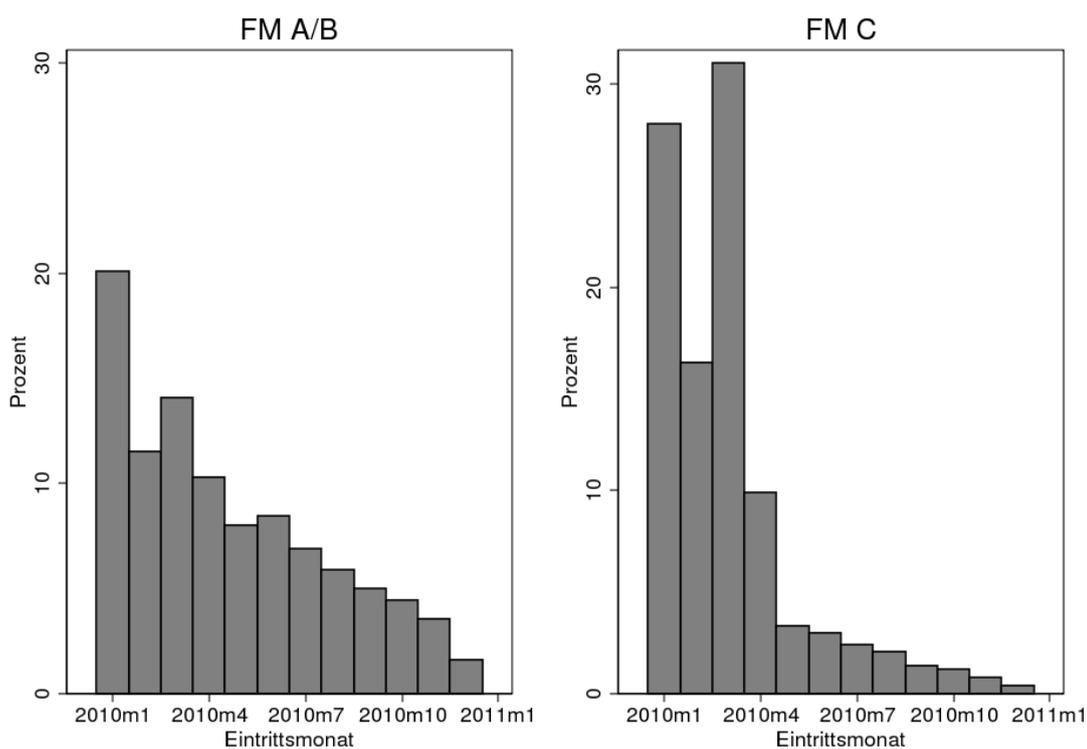
¹⁷ Zum Abgleich der Aktivierungs- und Integrationsstatistik mit der Teilnehmerdatenbank vgl. Anhang A.1.3.3

2.1.1 Beschreibung der Teilnahmen

Auf die 181.637 Personen, die 2010 im Bundesprogramm waren, entfallen insgesamt 186.875 Teilnahmen. Mit ca. 97,3 Prozent haben die meisten Teilnehmenden nur eine Teilnahme in 2010, ca. 2,7 Prozent hatten mehr als eine Teilnahme. Männer haben mit 3 Prozent etwas eher mehr als eine Teilnahme als Frauen mit 2,3 Prozent. Durchschnittlich waren 2010 im Finanzierungsmodell A/B 116.464 Personen pro Monat gemeldet, für „Impuls 50plus“ 12.512 Personen.

36 Prozent der für 2010 registrierten Teilnahmen begannen bereits vor 2010. Die Verteilung der 64 Prozent (119.689) Teilnahmen, die in 2010 begonnen wurden, auf die Monate des entsprechenden Jahres ist in Abbildung 2.1 dargestellt. Wie in den Fallstudien berichtet, ist für „Impuls 50plus“ deutlich zu erkennen, dass die Einmündung der Teilnehmenden ins Projekt nur bei unter einem Drittel bereits im Januar erfolgen konnte, für sehr viele Teilnehmenden erst im März.

Abbildung 2.1: Eintritte ins Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahr 2010 nach Monaten und Finanzierungsmodell (Prozent)

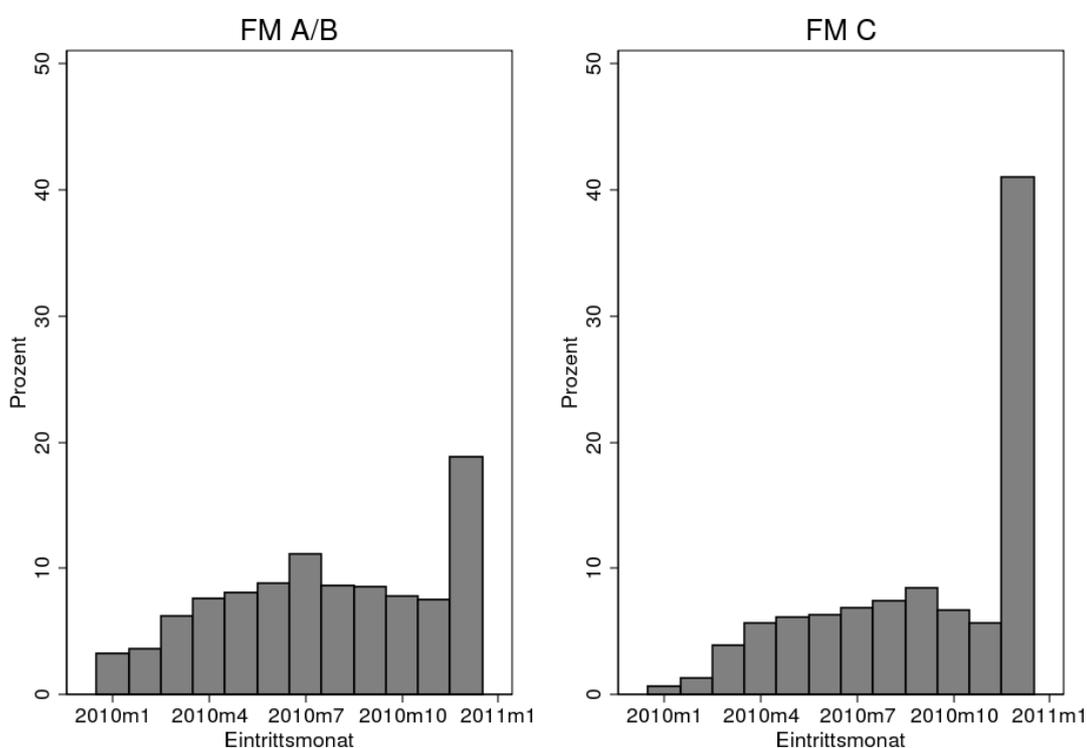


Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Dies ist hauptsächlich auf die Probleme mit der Beauftragung externer Dienstleister für die Umsetzung von „Impuls 50plus“ oder die Durchführung von *Profiling*s vor der Zuweisung zu erklären, die durch die kurzfristigen Bescheide erst spät möglich wurden. (Vgl. Büttner u. a. 2011a: 103f.) In wesentlich geringerem Umfang ist dies auch im Finanzierungsmodell A/B zu beobachten, wo es ebenfalls im März noch einmal einen leichten Anstieg der Programmeintritte gibt. Insgesamt ist aber der Zufluss in das Fi-

finanzierungsmodell A/B etwas kontinuierlicher: Die Anteile sind ab April durchweg über denjenigen für „Impuls 50plus“. Dies ist nachvollziehbar, da „Impuls 50plus“ neu startete und somit erst einen Bestand an Teilnehmenden aufbauen musste. Zudem war vorgegeben, dass in „Impuls 50plus“ mit einem festen Teilnehmerpool gearbeitet werden sollte, der bis März 2010 aufgebaut sein sollte. Danach waren die Pakte nur noch verpflichtet, Nachrücker aufzunehmen (vgl. Büttner u. a. 2011a: 69). Trotzdem zeigt sich so, dass die Fluktuation der Teilnehmenden – bewusst gesteuert – in „Impuls 50plus“ niedriger als im Finanzierungsmodell A/B ist.

Abbildung 2.2: Austritte aus dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahr 2010 nach Monaten und Finanzierungsmodell (Prozent)



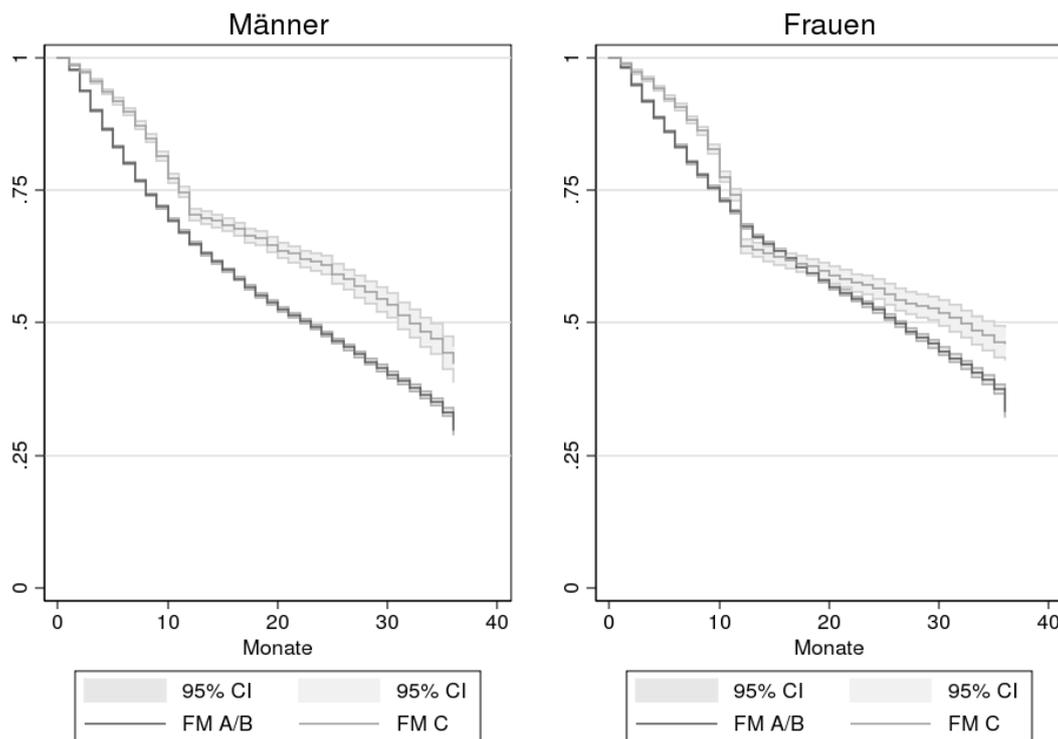
Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Sieht man sich die Verteilung der Austritte aus dem Bundesprogramm Persepektive 50plus im Jahr 2010 an (siehe Abbildung 2.2), sollte bewusst sein, dass nur 66.322 Teilnahmen in 2010 beendet wurden. Daraus folgt, dass 64,5 Prozent aller Teilnahmen (120.553) nicht beendet wurden. Im Finanzierungsmodell A/B wurden 36,1 Prozent der Teilnahmen beendet, im Finanzierungsmodell C 29 Prozent. Des Weiteren sollte präsent sein, dass ein Austritt aus dem Bundesprogramm nicht mit einer Integration in Erwerbstätigkeit¹⁸ gleichzusetzen ist: Einerseits verließen Personen das Programm, ohne dass eine Integration stattgefunden hatte; andererseits wurden auch bereits Integrierte teilweise weiterhin als Teilnehmende geführt, z. B. wegen einer Nachbetreuung. – Trotz des unterschiedlichen Niveaus der Austritte ist ihre Verteilung

¹⁸ Zu den Integrationen siehe Unterkapitel 5.1.

für die beiden Finanzierungsmodelle bis August sehr ähnlich; erst im August wird ein Unterschied deutlich. Der ganz überwiegende Teil der Austritte aus „Impuls 50plus“ erfolgte mit etwa 43 Prozent im Dezember, wohingegen der Ausschlag im Finanzierungsmodell A/B mit etwa 19 Prozent deutlich moderater ausfällt und somit die Austritte stärker über das Jahr verteilt sind.

Abbildung 2.3: Überlebensraten in der Programmteilnahme nach Finanzierungsmodellen (Prozent)



Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Dauer der Teilnahme in Form von Überlebensraten nach Kaplan und Meier (vgl. Blossfeld u. a. 2007, Cleves u. a. 2008)¹⁹, wird noch einmal sehr deutlich, dass ein großer Teil der Teilnahmen im Beobachtungszeitraum nicht beendet wurde (siehe Abbildung 2.3).²⁰ Die Beobachtungszeit geht weit über die 12 Monate des Jahres 2010 hinaus, da die 36 Prozent an Teilnahmen, die vor 2010 begannen, von ihrem Beginn an betrachtet werden. Teilnahmen im Finanzierungsmodell C, die vor 2010 (als es dieses Finanzierungsmodell noch nicht gab) im Finanzierungsmodell A/B begannen,

¹⁹ An Überlebensraten kann abgelesen werden, wie groß der Anteil an Personen ist, die beginnend vom Eintritt in einen definierten Status über eine bestimmte Zeitspanne in diesem Status „überleben“. Bei unseren Betrachtungen weisen die Überlebensraten folglich die Höhe des Anteils (y-Achse) derjenigen aus, die nach einem Eintritt in das Bundesprogramm im jeweils betrachteten Folgemonat (x-Achse) noch im Bundesprogramm verblieben sind.

²⁰ Hier sollte beachtet werden, dass die Schätzungen zum Finanzierungsmodell C, sobald sie über den 12. Monat hinausgehen, sich auf solche Teilnehmenden stützen, die bereits vor 2010 im Finanzierungsmodell A/B waren.

werden dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) zugerechnet; so kommt es auch hier zu Teilnahmedauern über 12 Monate.

Für Männer ist erkennbar, dass sie in „Impuls 50plus“ länger im Programm bleiben als im Finanzierungsmodell A/B. Frauen haben im Gegensatz zu Männern nach zwölf Monaten eine größere Wahrscheinlichkeit, dass Finanzierungsmodell C zu verlassen, so dass kurzzeitig die Teilnahmen im Finanzierungsmodell A/B stabiler sind als diejenigen im Finanzierungsmodell C. Bemerkenswert ist, dass auch im Finanzierungsmodell A/B bei Männern erst nach 22 Monaten die Hälfte der Teilnahmen beendet ist, bei Frauen sogar erst nach dem 26. Monat. Offensichtlich ist die Förderung im Finanzierungsmodell A/B – die nach vielen Konzepten eigentlich deutlich kürzer sein sollte – oft kurzfristig nicht ausreichend, um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als dem vorrangigen Ziel des Bundesprogramms zu erreichen, weshalb die Teilnehmenden im Bundesprogramm verbleiben. Möglicherweise gehören zu dieser Gruppe auch solche Teilnehmende, die bisher nur in geringerem Umfang – wenn überhaupt – aktiviert wurden, da man sich zuerst auf arbeitsmarktnähere Teilnehmende konzentriert hatte.

Im Zwischenbericht von 2011 konnte auf Grundlage der Organisationsbefragung von 2010 festgestellt werden, dass 74 Prozent der Grundsicherungsstellen in Finanzierungsmodell A/B und „Impuls 50plus“ die Teilnahme freistellten, bei 26 Prozent der Grundsicherungsstelle die Teilnahme verpflichtend war (vgl. Büttner u. a. 2011: 29). Betrachtet man, wie von diesem Vorgehen die Teilnehmenden betroffen sind, zeigt sich, dass nur ca. 42,8 Prozent der Teilnahmen in Finanzierungsmodell A/B und 46,4 Prozent der „Impuls 50plus“-Teilnahmen freiwillig sind.²¹ Das deutet darauf hin, dass Grundsicherungsstellen mit höheren Teilnehmerzahlen eher auf verpflichtende Teilnahmen setzen als diejenigen mit weniger Teilnehmenden, bzw. auch umgekehrt, dass die verpflichtende Teilnahme höhere Anzahlen von Teilnehmenden produzierte, die nicht sofort aktiviert werden konnten – u.a. dieser Umstand erklärt die große Diskrepanz zwischen den Anzahlen von Teilnehmenden und Aktivierten sowohl im Programm-Monitoring als auch in der Teilnehmer- und Maßnahmedatenbank.

2.1.2 Beschreibung der Teilnehmenden

Alter, Geschlecht, Herkunft und Haushaltskontext

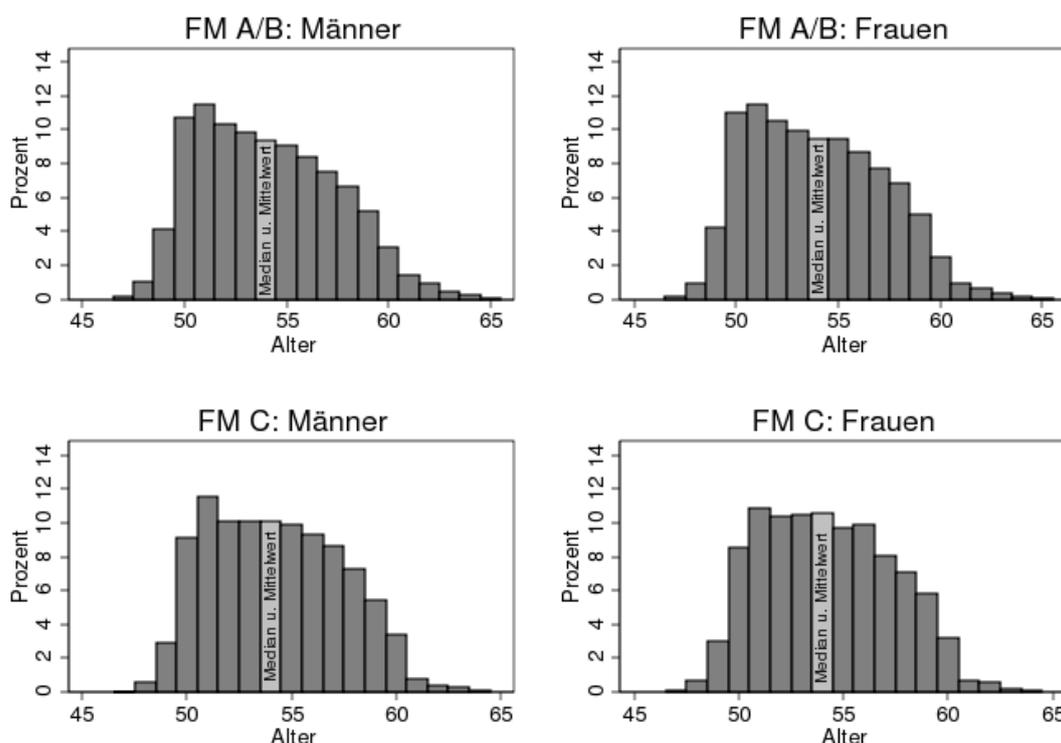
Die Geschlechterverteilung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ entspricht etwa derjenigen aller älteren Arbeitslosen im SGB II in Deutschland: im Finanzierungsmodell A/B sind ca. 43,7 Prozent Teilnehmerinnen, in „Impuls 50plus“ 45,6 Prozent, bundesweit waren 2009 47,2 Prozent der Arbeitslosen im SGB II Frauen.²² Vergleicht man die Finanzierungsmodelle, gibt es folglich etwas mehr Männer im Finanzierungsmodell A/B als im Finanzierungsmodell C.

²¹ Für 6 Prozent in den Finanzierungsmodellen A/B und 9 Prozent in „Impuls 50plus“ liegen keine Informationen vor.

²² Als Vergleichszahlen für die Altersgruppe der 50 bis 65-Jährigen liegen nur Zahlen für 2009 vor. Die Zahlen der Jahre 2006 bis 2008 sind vergleichbar (zwischen 46 und 48 Prozent), es ist also anzunehmen, dass das Jahr 2009 auch als Vergleichszahl für 2010 herangezogen werden kann. (Bundesagentur für Arbeit, Ältere Arbeitslose, 2010, Sonderauswertung auf Anforderung des IAQ).

Die Teilnehmerstruktur bezüglich des Alters bei Eintritt in das Bundesprogramm unterscheidet sich nach dem Geschlecht nur geringfügig wie Abbildung 2.4 zeigt. Der Unterschied zwischen den Finanzierungsmodellen ist ebenfalls gering, so dass für alle dargestellten Gruppen der Median und Mittelwert bei ca. 54 Jahren liegt. Insbesondere die Abwesenheit eines markanten Altersunterschieds zwischen den Finanzierungsmodellen ist bemerkenswert: Aufgrund der Zielgruppendefinition hätte man erwarten können, dass in das Finanzierungsmodell C eher die „älteren Älteren“ zugewiesen worden wären. – Weitere Analysen (vgl. 2.1.2, 2.2, 5.2.5) werden jedoch zeigen, dass die Unterschiede der Teilnehmenden zwischen den Finanzierungsmodellen in anderen Dimensionen deutlich hervortreten, dass die Zuweisung also durchaus zielgerichtet erfolgte, dass dabei aber richtiger Weise das kalendarische Alter nicht als „Vermittlungshemmnis“ im Sinne der Zielgruppendefinition für das Finanzierungsmodell C behandelt wurde.

Abbildung 2.4: Altersstruktur der Teilnehmenden in 2010 bei Eintritt ins Programm nach Finanzierungsmodell (in Prozent)



Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bundesprogramms nach ihrem Staatsangehörigkeitsstatus (siehe Tabelle 2.1), so konnte für 23,8 Prozent ein Migrationshintergrund identifiziert werden: 11 Prozent Ausländer, 5,3 Prozent Eingebürgerte, und 7,5 Prozent Aussiedler. Zwischen den Finanzierungsmodellen und nach Geschlecht sind nur geringe Unterschiede erkennbar: Im Finanzierungsmodell C sind jeweils Aussiedlerinnen und männliche Deutsche ohne Migrationshintergrund etwas überproportional vertreten.

Tabelle 2.1: Staatsangehörigkeitsstatus der Teilnehmenden nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	insgesamt	Männer		Frauen	
		FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Ausländer	11,1	11,5	9,6	10,6	12,0
Eingebürgerte	5,3	6,0	4,7	4,5	4,3
Aussiedler	7,5	6,9	7,4	8,0	9,9
als Deutsche geboren	76,2	75,6	78	76,8	73,9
<i>Summe</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Anzahl	177.764	91.695	8.323	70.774	6.972

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 2.2 zeigt, sind die meisten Personen, die im Jahre 2010 am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnahmen, alleinstehend, wobei Männer eher alleinstehend sind als Frauen. Grundsätzlich unterscheidet sich die Verteilung bei den Frauen kaum nach den Finanzierungsmodellen, wohingegen bei den Männern im Finanzierungsmodell C ein deutliches Übergewicht der Alleinstehenden zu erkennen ist.

Tabelle 2.2: Haushaltszusammensetzung nach Angaben zur Bedarfsgemeinschaft, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Alleinlebend	56,3	64,5	49,8	49,1
allein mit Kind oder U25	1,8	1,6	10,2	9,6
Paar ohne Kind	23,7	20	26,4	27,1
Paar mit Kind oder U25	16,7	12,7	9,1	9,6
Sonstige	1,5	1,2	4,4	4,6
<i>Summe</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Anzahl	86.751	8.264	67.246	6.916

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Nach dem Mikrozensus betrug der Anteil von Alleinstehenden in Einpersonenhaushalten im Jahre 2010 in der Altersgruppe 45-55 Jahre 14,2 Prozent (Männer 18,6 Prozent, Frauen 10,5 Prozent) und 12,1 Prozent in der Altersgruppe 55-65 Jahre (Männer 11,9 Prozent, Frauen 12,4 Prozent – Statistisches Bundesamt 2011). Auch wenn diese Daten nicht in der Aufgliederung ab 50 Jahre veröffentlicht vorliegen, so ist doch offensichtlich, dass die entsprechenden Anteile unter den Teilnehmenden ganz erheblich höher sind als in der Bevölkerung. Alleinlebende haben ein größeres Risiko der Bedürftigkeit, weil die Chance des Ausgleichs durch Partnereinkommen fehlt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Situation des Alleinlebens soziale Netzwerke beschränken kann, die für die Arbeitsuche hilfreich wären, oder dass die Situation der Hilfebedürftigkeit als solche sozial exkludierend wirkt und insbesondere potenzielle neue Partner abschreckt. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass bei einem Teil dieser Personen

Persönlichkeitsmerkmale vorliegen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre partnerschaftliche Bindungsfähigkeit gleichermaßen einschränken – es handelt sich also um sehr komplexe Zusammenhänge. Insbesondere im Vergleich zwischen Finanzierungsmodellen, also zwischen Personen, die sich nach Alter (vgl. Abbildung 2.4) und nach dem Status der Hilfebedürftigkeit nicht unterscheiden, können die festgestellten Unterschiede (vgl. Tabelle 2.2) als ein Indiz für erhöhte Risiken sozialer Isolation angesehen werden (siehe hierzu weitere Informationen aus der telefonischen Befragung Seite 36). Hier haben wir also einen ersten Anhaltspunkt für Merkmale, die für die Auswahl von Teilnehmenden für das Finanzierungsmodell C von Bedeutung waren.

Mobilität, Gesundheit, Qualifikation und Pflegeverpflichtungen

Als entscheidende Vermittlungshemmnisse der Zielgruppe wurden fehlende Mobilität, Qualifikationen und schlechte Gesundheit ausgemacht, die 2009 auch als Themen im Kampagnenjahr aufgegriffen wurden (vgl. Büttner u. a. 2007: 185ff., Büttner u. a. 2010a: 53ff.).

Zu vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen liegen keine Informationen für Teilnehmende vor, die in zkT gemeldet sind²³. Es ist erkennbar, dass Personen in „Impuls 50plus“ – wie aufgrund der Zielgruppendefinition zu erwarten war – etwas häufiger vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen haben. Zudem haben Männer tendenziell mehr vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen als Frauen. Für 18,1 Prozent der Frauen im Finanzierungsmodell A/B sind gesundheitliche Einschränkungen vermerkt, für 22,4 Prozent der Männer ist dies der Fall. Im Finanzierungsmodell C sind es 25,8 Prozent der Frauen und 31,7 Prozent der Männer. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei dem Anteil der Personen mit Schwerbehinderung oder ihnen gleichgestellten. Im Finanzierungsmodell A/B sind 4 Prozent diesem Status zu gerechnet, im Finanzierungsmodell C sind es 6,5 Prozent.

Bei der Betrachtung der physischen Mobilität, die in der Teilnehmerdatenbank zum einen durch das Vorhandensein eines Pkw-Führerscheins und zum anderen durch den Besitz eines Kfz erfasst wurde, wird der Unterschied zwischen den Finanzierungsmodellen sehr deutlich, aber auch der zwischen Männern und Frauen (vgl. Tabelle 2.3). Besitzen im Finanzierungsmodell A/B 67,8 Prozent der Männer einen Pkw-Führerschein, sind es im Finanzierungsmodell C 16,7 Prozentpunkte weniger (51,1 Prozent). Trotzdem ist der Anteil damit noch geringfügig höher als derjeniger der Frauen im Finanzierungsmodell A/B (50,4 Prozent). Bei den Frauen im Finanzierungsmodell C haben dann nur noch etwas mehr als ein Drittel einen Führerschein. Die Immobilität vieler Teilnehmender wird noch dadurch vergrößert, dass sie kein Kfz verfügbar haben. Mit 42,4 Prozent haben weniger als die Hälfte der Männer im Finanzierungsmodell A/B ein Kfz, in „Impuls 50plus“ sind es dann nur noch etwas mehr als ein Viertel. Bei den Frauen liegen auch hier die Werte niedriger als bei den Männern im jeweiligen Finanzierungsmodell, und mit 15,4 Prozent hat kaum eine Frau im Finanzierungsmodell C Zugang zu einem Kfz. Stellt sich somit die Situation in „Impuls 50plus“ deutlich schlechter dar, muss auch für Finanzierungsmodell A/B konstatiert werden,

²³ Das Merkmal, auf die sich die Auswertungen beziehen (Vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen), liegt in den Daten für zkT nicht vor.

dass nicht nur fehlende Kfz, sondern auch fehlende Führerscheine die Mobilität vieler Teilnehmender beeinträchtigen.

Tabelle 2.3: Besitz eines Pkw-Führerscheins oder Kfz bei Teilnahmebeginn nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Besitz eines Pkw-Führerscheins				Besitz eines Kfz			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Ja	67,8	51,1	50,4	35,2	42,4	26,7	28,3	15,4
Nein	32,2	48,9	49,6	64,8	57,6	73,3	71,7	84,6
<i>Summe</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Anzahl	89.229	7.885	68.306	6.325	87.544	7.768	67.553	6.450

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Pflegeverpflichtungen hat nur ein geringer Anteil der Teilnehmenden am Bundesprogramm, Frauen (5,5 Prozent) eher als Männer (3,5 Prozent), wobei das Finanzierungsmodell nicht von Bedeutung ist. Es liegen insgesamt für ca. 17,2 Prozent aller Teilnehmenden keine Informationen zu Pflegeverpflichtungen vor. Da diese Informationen in der gsub-Teilnehmer-Datenbank erfasst werden sollten und somit von den Umsetzern der Pakte, stellt sich die Frage, ob dieses Thema durch die Betreuer/innen seltener abgefragt wurde oder ob die Teilnehmenden seltener bereit waren zu diesem Thema eine Auskunft zu geben. So oder so deutet dieser hohe Anteil an fehlenden Informationen daraufhin, dass dem Thema Pflegeverpflichtungen keine hohe Bedeutung bei der Einschätzung der Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmenden zukommt.

Tabelle 2.4: Höchster Schulabschluss der Teilnehmer des Bundesprogramms nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Kein Hauptschulabschluss	14,9	20,0	14,4	23,3
Hauptschulabschluss	48,5	53,5	45,0	46,8
Mittlere Reife	23,0	17,9	29,6	23,2
Fachhochschulreife	5,1	3,0	3,8	2,3
Abitur/Hochschulreife	8,4	5,5	7,2	4,4
<i>Summe</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>
Anzahl	87.058	8.070	66.029	6.598

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 2.4 zeigt, ist der Anteil der Teilnehmenden, die keinen Hauptschulabschluss oder nicht mehr als einen Hauptschulabschluss haben, in „Impuls 50plus“ höher als im Finanzierungsmodell A/B. Die höheren Abschlüsse sind dagegen häufiger bei Teilnehmenden des Finanzierungsmodells A/B zu finden. Anteilsmäßig am häufigsten sind jedoch Hauptschulabschlüsse, und das sowohl bei Männern und Frauen als auch

bei allen Finanzierungsmodellen. Der Vergleich von Frauen und Männern im Finanzierungsmodell A/B zeigt, dass Frauen häufiger mittlere Reife haben, dafür aber seltener niedrigere oder höhere Schulabschlüsse. Zwar haben Frauen im Finanzierungsmodell C auch häufiger eine mittlere Reife als Männer, sie haben jedoch auch häufiger keinen Abschluss.

Auch der Blick auf die beruflichen Abschlüsse (Tabelle 2.5) bestätigt, dass Teilnehmende in „Impuls 50plus“ formal schlechter qualifiziert sind. Sie liegen mit einem Anteil von 39,3 Prozent Männern ohne Schulabschluss und 48,5 Prozent Frauen um fast 6 Prozent bzw. 9 Prozent über dem Anteil der am Finanzierungsmodell A/B Teilnehmenden, bei allen anderen (anerkannten) Abschlüssen unter deren Anteilen. Außer bei Frauen in „Impuls 50plus“ ist jedoch jeweils der Anteil derjenigen am höchsten, die eine Lehrausbildung haben. Ausgeblendet wurden hier diejenigen Personen, deren Abschlüsse nicht anerkannt waren. 4,3 Prozent aller Teilnehmenden hatten einen Berufsabschluss, der nicht anerkannt war, und weisen damit ein besonders schweres Vermittlungshemmnis auf, das sich jedoch nach Geschlecht und Finanzierungsmodell in etwa gleich verteilt.²⁴

Tabelle 2.5: Art des anerkannten Berufsabschlusses nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
ohne Berufsabschluss	33,8	39,3	39,8	48,5
Lehrausbildung	57,2	55,4	54,0	48,2
FH/ Hochschulbild./ Meister/ Techniker	8,9	5,3	6,2	3,3
<i>Summe</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Anzahl	85.352	7.443	65.443	6.100

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Konnte bereits für Mobilität bestätigt werden, dass dieses Vermittlungshemmnis eine große Bedeutung hat, ist Ähnliches für die formalen Bildungsabschlüsse zu erkennen. Zwar haben insgesamt betrachtet etwa 78,5 Prozent („Impuls 50plus“) bzw. 85,3 Prozent (FM A/B) der Teilnehmenden mindestens einen Hauptschulabschluss, aber nur für ca. 53,9 Prozent („Impuls 50plus“) bzw. 60,9 Prozent (FM A/B) ist bekannt, dass sie einen anerkannten Berufsabschluss haben. Frauen im Finanzierungsmodell C sind dabei formal am schlechtesten qualifiziert.

Da diese formalen Abschlüsse der Zielgruppe zumeist jedoch viele Jahre zurückliegen, haben sie wenig Aussagekraft über die tatsächlichen Qualifikationen oder gar die Arbeitsmarktnähe der Teilnehmenden. Daher soll im Folgenden der Zustand unmittelbar vor dem Zugang zum Bundesprogramm sowie der Erwerbsverlauf der letzten zehn Jahre etwas genauer betrachtet werden.

²⁴ Zur Problematik fehlender Anerkennung von Berufsabschlüssen vgl. Brüssig u. a. 2009.

Arbeitsmarktnähe bei Eintritt in das Bundesprogramm

Aber auch der Blick auf das Niveau der letzten Tätigkeit bestätigen die bisherigen Befunde und verstärken sie sogar noch (siehe Tabelle 2.6). In allen Gruppen liegt der Anteil derjenigen, deren letzte Tätigkeit eine Hilfstätigkeit war, über 50 Prozent. Das bisherige Muster bleibt bestehen: Teilnehmende des Finanzierungsmodells C sind eher in Hilfstätigkeiten gewesen als solche im Finanzierungsmodell A/B, Frauen im jeweiligen Finanzierungsmodell eher in Hilfstätigkeiten als Männer.

Tabelle 2.6: Niveau der letzten Tätigkeit nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Hilfstätigkeit	53,9	68	61,3	73,7
Fachtätigkeit	36	26,1	30,3	19,5
Führungstätigkeit	2,1	1,1	1	0,4
Selbstständigkeit	6,1	3,2	3,3	1,8
trifft nicht zu	2	1,6	4,1	4,6
Gesamt	84.809	7.395	64.539	6.172
Prozent	100	100	100	100

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Tabelle 2.7: Abstand zur letzten Beschäftigung innerhalb der letzten 10 Jahre, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
<i>Beschäftigung inkl. geringfügiger Beschäftigung</i>				
Anteil nie Beschäftigter	12,4%	21,3%	13,4%	23,6%
Abstand in Monaten - Median	15	39	9	30
Abstand in Monaten - Mittelwert	28,6	44,9	24,4	39,1
<i>Beschäftigung exkl. geringfügiger Beschäftigung</i>				
Anteil nie Beschäftigter	17,8%	29,0%	28,5%	42,5%
Abstand in Monaten - Median	25	63	30	63
Abstand in Monaten - Mittelwert	38,8	59,8	41	59,8

Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

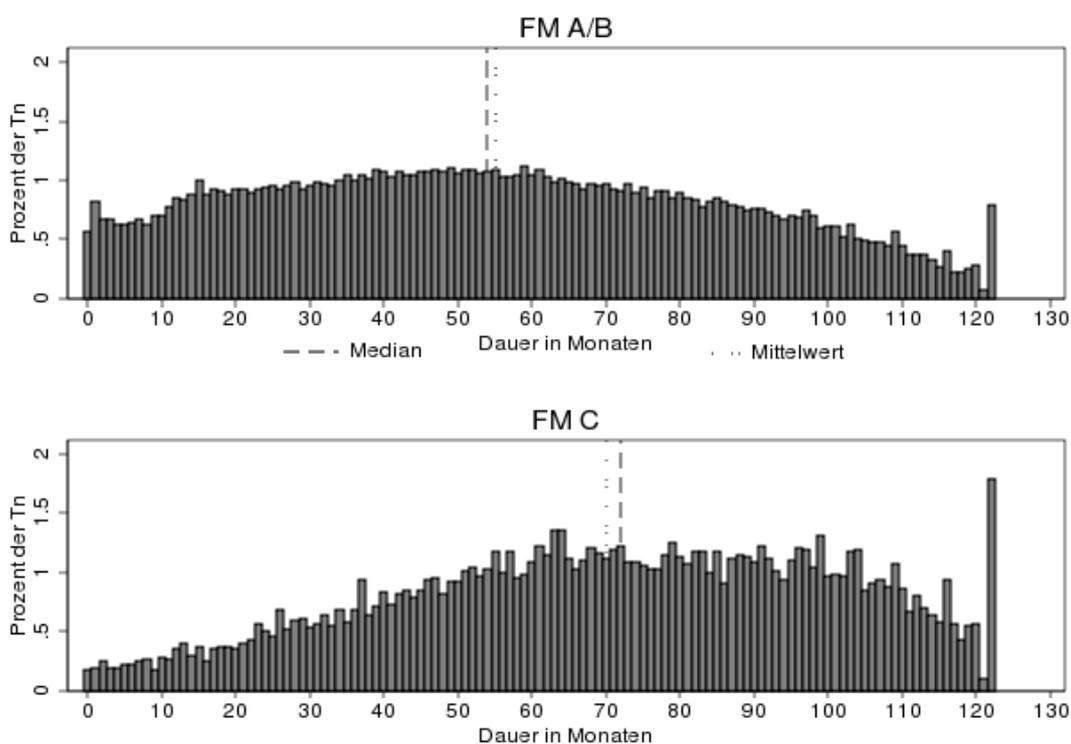
Anm.: Beschäftigung kann öffentlich geförderte Beschäftigung beinhalten

Wie weit die letzte Tätigkeit – hier reduziert auf Beschäftigung – zurücklag, zeigt Tabelle 2.7.²⁵ Der Unterschied zwischen Männern und Frauen bezüglich des Anteils derjenigen, die in den letzten zehn Jahren nie beschäftigt waren, ist inklusive geringer Beschäftigung innerhalb der Finanzierungsmodelle nur gering; beschränkt man sich auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ist er jedoch deutlich. Inklusive geringfü-

²⁵ Es kann keine Aussage dazu gemacht werden, ob Personen selbstständig waren. Daher können Personen, die nie beschäftigt waren, u. U. selbstständig gewesen sein.

giger Beschäftigung waren ca. 12 Prozent der Männer und 13 Prozent der Frauen niemals beschäftigt, im Finanzierungsmodell C sind es jeweils um ca. 9 Prozentpunkte bzw. 10 Prozentpunkte mehr. Frauen sind dabei jedoch offensichtlich zu einem großen Teil in geringfügiger Beschäftigung. Konzentriert man sich nämlich auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sind zwar mit 17,8 Prozent im Finanzierungsmodell A/B auch etwas mehr Männer nie beschäftigt gewesen, mit 28,5 Prozent ist der Unterschied bei den Frauen jedoch sehr viel größer (+15,1 Prozentpunkte). Noch deutlicher ist dies bei den Teilnehmenden in „Impuls 50plus“. Dort sind bereits 29 Prozent der Männer nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen, bei den Frauen sind es jedoch 42,5 Prozent.

Abbildung 2.5: Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten 10 Jahre in Monaten nach Finanzierungsmodell (in Prozent)



Quelle: Integrierter Datensatz 1 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Wenn auch die Median- und Mittelwerte aufgrund der Verteilung teilweise stark voneinander abweichen, kann allgemein festgehalten werden, dass inklusive geringfügiger Beschäftigung Frauen geringere Abstände zur Beschäftigung aufweisen als Männer und dies in beiden Finanzierungsmodellen. Ohne geringfügige Beschäftigung dreht sich das Bild im Finanzierungsmodell A/B um und Frauen weisen die größeren Abstände auf. Im Finanzierungsmodell C dagegen sind Frauen und Männer, wenn sie denn überhaupt eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten zehn Jahren aufwiesen, von den Abständen her mit 63 Monaten identisch.

Die Arbeitslosigkeitsdauern in den letzten zehn Jahren decken sich tendenziell mit den dargestellten Ergebnissen zur Beschäftigung, auch wenn hier der Unterschied zwischen

Männern und Frauen weniger deutlich ist und daher nicht gesondert dargestellt wird.²⁶ Für Personen des Finanzierungsmodells A/B liegt der Median der Arbeitslosigkeitsdauer bei 54 Monaten, im Finanzierungsmodell C dagegen bei 72 Monaten (siehe Abbildung 2.5). Insgesamt weisen Teilnehmende des Finanzierungsmodell A/B im Vergleich zu „Impuls 50plus“-Teilnehmenden – wie die Abbildung zeigt – eher kürzere Arbeitslosigkeitsdauern auf und haben zu einem höheren Anteil Arbeitslosigkeitsdauern, die sich mit etwa 122 Monaten über die gesamten zehn Jahre erstrecken.

Bleibt die Frage, ob die Teilnehmenden in den letzten zehn Jahren an Maßnahmen der Regelförderung teilgenommen haben. Für Männer (FM A/B: 83,4 Prozent, FM C: 87,7 Prozent) war dies häufiger der Fall als für Frauen (FM A/B: 77,9 Prozent, FM C: 79,8 Prozent).

2.2 Selbstbeschreibung der Teilnehmenden in der telefonischen Befragung

In diesem Abschnitt sollen die Teilnehmenden der telefonischen Befragung vorgestellt werden. Dazu werden nicht nur soziodemografische Merkmale herangezogen (wie Alter, Geschlecht etc.), sondern auch weitere beschreibende Merkmale wie Migrationshintergrund, Mobilitätsoptionen oder Basiskompetenzen. Darüber hinaus wird ebenfalls die Einschätzung zum Gesundheitszustand beschrieben. Hierzu werden die Daten der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus Welle 1 ausgewertet. Welle 2 war eine Wiederholungsbefragung, die sich an Teilnehmenden der Welle 1 richtete, die sich für eine zweite Befragung bereit erklärten. Bestimmte soziodemografische Merkmale wurden deshalb nur in der ersten Befragungswelle erhoben.

Teilweise ergänzen die Befunde die Feststellungen im Unterkapitel 2.1 um Sachverhalte, die in den Prozessdaten nicht vorliegen; soweit es sich um identische Sachverhalte handelt, erlaubt der Vergleich eine Einschätzung, inwieweit die Antwortenden der telefonischen Befragung für die Teilnehmenden am Bundesprogramm insgesamt repräsentativ sind oder inwieweit Abweichungen in der Zusammensetzung berücksichtigt werden müssen. Neben dem Umstand, dass bestimmte soziodemografische Merkmale die Erreichbarkeit und Antwortbereitschaft bei telefonischen Umfragen beeinflussen, ist auch daran zu erinnern, dass Grundlage der telefonischen Befragung eine Zugangsstichprobe war. Die Befragungsdaten stehen also für die im Jahre 2010 neu in das Bundesprogramm eingetretenen, während sich in für die Deskriptionen im Unterkapitel 2.1, aber auch in den Kapiteln 3 und 5 benutzten Prozessdaten 36 Prozent Personen befinden, die bereits vor 2010 Teilnehmende des Bundesprogramms waren.

2.2.1 Soziodemografie und Bildung der Befragten

Um diejenigen, die an der Telefonbefragung teilnahmen, in die Gruppe aller aktivierten Teilnehmenden einordnen zu können, werden einleitend die Verteilungen einiger soziodemografischen Merkmale dargestellt und in Bezug zu den Verteilungen in der Gesamtheit – wie sie im Unterkapitel 2.1 beschrieben wurden – gesetzt.

²⁶ Dass für Frauen nicht deutlich längere Arbeitslosigkeitsdauern verzeichnet sind, geht vermutlich auf die Absicherung der Frauen durch ihre Partner zurück.

In beiden Finanzierungsmodellen liegt der Anteil an männlichen Teilnehmenden leicht höher: 53,7 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B und 53,9 Prozent der Teilnehmenden in „Impuls 50plus“ sind männlich, entsprechend sind etwa 46 Prozent der Teilnehmenden weiblich. Damit ist der Anteil der Frauen in der Befragung etwas höher als in der Grundgesamtheit (ca. 44 Prozent, siehe Seite 22; vgl. Anhang, Tabelle 2.1).

Im Erhebungszeitraum im Jahr 2010 gliedert sich die Altersstruktur der Teilnehmenden, die an der Befragung teilgenommen haben, folgendermaßen auf:

Tabelle 2.8: Alter zum Erhebungszeitpunkt in Jahren (in Prozent)

Alter in Jahren zum Erhebungszeitpunkt 2010	FM A/B	FM C
47 Jahre – 50 Jahre	2,4	2,1
51 Jahre – 55 Jahre	34,0	33,8
56 Jahre – 60 Jahre	48,7	50,6
61 Jahre – 65 Jahre	14,7	12,9
Keine Angabe	0,2	0,6

Quelle: eigene Erhebung; eigene Berechnungen (vgl. Anhang, Tabelle 2.2).

Bemerkenswert ist, dass sich die Teilnahme an der Befragung nicht im Sinne eines altersselektiven „Creaming“ auf die „jungen Alten“ konzentriert, sondern dass eine deutliche Mehrheit der Antwortenden älter als 55 Jahre ist. Vor dem Hintergrund der Zielgruppendefinition überraschend ist, dass der Anteil der über 60-Jährigen in „Impuls 50plus“ etwas niedriger ist als in den Finanzierungsmodellen A/B.

Die Teilnehmerstruktur bezüglich des Alters bei Eintritt in das Bundesprogramm unterscheidet sich nach den Finanzierungsmodellen kaum: der Mittelwert der Befragungsteilnehmenden in beiden Finanzierungsmodellen liegt bei 54,2 Jahren. In der Grundgesamtheit liegt der Mittelwert ebenfalls bei etwa 54 Jahren (vgl. Abbildung 2.4).

Bezogen auf die Haushaltsgröße weichen die Teilnehmenden der Telefonbefragung von der Grundgesamtheit insofern ab, als dass sie etwas seltener allein leben und etwas häufiger in Zwei-Personen-Haushalten. Dieses wird darauf zurückzuführen sein, dass in Mehrpersonenhaushalten bei telefonischen Befragungen eher jemand angetroffen wird, der dann über die zeitliche Verfügbarkeit der Zielperson Auskunft gibt, so dass es eher zu einem Interview mit der Zielperson kommt (siehe Seite 24; vgl. Anhang, Tabelle 2.3).

Nur etwa 2 Prozent der Haushalte haben Kinder unter 6 Jahren im Haushalt, Kinder im schulpflichtigen Alter sind in beiden Finanzierungsmodellen in etwa 6 Prozent der Haushalte zu finden; der größte Anteil liegt bei den Kindern zwischen 15 und 18 Jahren: der Anteil an Haushalten mit Kindern in diesem Alter liegt etwa bei 7 Prozent. Diese Daten machen deutlich, dass die Teilnehmenden des Programms in der Regel entweder allein leben oder mit einem Partner – die Versorgung und Betreuung von Kindern spielt bei diesen Personen nur in wenigen Fällen eine Rolle. Zwischen den beiden Finanzierungsmodellen lassen sich hierzu kaum Unterschiede feststellen (vgl. Anhang, Tabelle 2.4, Tabelle 2.5 und Tabelle 2.6).

Entlang der Geschlechter zeigen sich in Bezug auf die häusliche Pflege von Angehörigen oder die Betreuung von minderjährigen Kindern jedoch Unterschiede. Es sind tendenziell eher die Frauen, die sich um die häusliche Pflege von Angehörigen kümmern, im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ liegt der Wert bei den Frauen um rund 11 Prozentpunkte höher als bei den Männern (Welle 2: FM Impuls, Männer: 7,8 Prozent; Frauen: 18,0 Prozent). Hier wird ein großer Unterschied zwischen den Daten, die durch Mitarbeitende der Pakte in der Teilnehmerdatenbank erfasst wurden, und den Eigenauskünften der Teilnehmenden deutlich. In der Teilnehmerdatenbank waren nur für 5,5 Prozent der Frauen und 3,5 Prozent der Männer Pflegeverpflichtungen vermerkt, und es gab eine hohe Anzahl an fehlenden Werten (siehe Seite 26). Diese fehlenden Werte scheinen vorhandene Pflegeverpflichtungen zu überdecken.

Betrachtet man die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Bundesprogramms nach ihrer Herkunft, sind zwischen den Finanzierungsmodellen nur geringe Unterschiede erkennbar. In der Telefonbefragung verschiebt sich der Anteil zugunsten der Teilnahme von deutschen Teilnehmenden. Beträgt in der Grundgesamtheit das Verhältnis von deutschen Teilnehmenden (in Deutschland Geborene) zu den im Ausland geborenen Teilnehmenden (Ausländer, Eingebürgerte, Aussiedler) etwa 76 Prozent zu 23 Prozent (siehe Seite 24), haben an der telefonischen Befragung mehr Deutsche ohne Migrationshintergrund teilgenommen. Im Finanzierungsmodell A/B beträgt der Anteil an deutschen Teilnehmer und Teilnehmerinnen über 83 Prozent, im Finanzierungsmodell C liegt der Wert sogar bei über 86 Prozent. Dies mag daran liegen, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei deutschsprachigen Teilnehmern und Teilnehmerinnen größer ist, obwohl die Interviews auch in russischer und türkischer Sprache angeboten wurden (vgl. Anhang, Tabelle 2.9).

Wie die Ausrichtung des Programms „Impuls 50plus“ vermuten lässt, ist hier die Teilnehmerstruktur im Vergleich zu den Teilnehmer und Teilnehmerinnen im Finanzierungsmodell A/B mit weniger hochwertigen Bildungsabschlüssen ausgestattet. Die Angaben der Befragten aus beiden Finanzierungsmodellen lassen insbesondere bei den Bildungsabschlüssen und – wie sich im Weiteren zeigen wird – bei den Berufsabschlüssen deutliche Unterschiede in der Teilnehmerstruktur beider Programme erkennen (siehe Tabelle 2.9).

In „Impuls 50plus“ gaben 51,2 Prozent der Befragten an, einen Hauptschulabschluss zu haben, 0,8 Prozent absolvierten eine Grund- oder Volksschule, 3,3 Prozent besuchten eine Sonder- oder Förderschule und 4,6 Prozent haben nach eigenen Angaben keinen Bildungsabschluss. So verfügen rund 60 Prozent der Teilnehmenden aus Impuls über weniger hochwertige Schulabschlüsse, wohingegen dies nur auf etwa 46 Prozent der Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B zutrifft. Einen Realschulabschluss weisen 28,4 Prozent der Teilnehmenden aus „Impuls 50plus“ auf, eine Fachhochschulreife ist mit 2,9 Prozent vertreten, das Abitur haben 6,2 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Diese Werte fallen bei den Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B besser aus: knapp 52 Prozent der Teilnehmenden verfügen über hochwertigere Abschlüsse wie einen Realschulabschluss (35,9 Prozent), die Fachhochschulreife (4,9 Prozent) oder das Abitur (11,2 Prozent).

Tabelle 2.9: Höchster allgemeinbildender Schulabschluss nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	FM A/B Welle 1	FM C Welle 1
Keinen Schulabschluss	2,2	4,6
Sonder- oder Förderschule	1,3	3,3
Hauptschulabschluss	42,8	51,2
Realschulabschluss, mittlere Reife	35,9	28,4
Fachhochschulreife, Fachoberschule	4,9	2,9
Abitur, allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife, Berufsausbildung mit Abitur	11,2	6,2
Grund- oder Volksschule	0,0	0,8
Ausländischer Abschluss, Sonstiges	1,5	2,5

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung (fehlend an 100 Prozent: ohne Angabe oder „weiß nicht“)

In Bezug auf die allgemeinen und berufsfachlichen Qualifikationen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Bundesprogramm insgesamt konnte festgestellt werden, dass der Anteil der Teilnehmenden, die keinen Hauptschulabschluss oder einen Hauptschulabschluss haben, in „Impuls 50plus“ höher ist als in den Finanzierungsmodellen A/B. Die höheren Abschlüsse sind dagegen häufiger bei Teilnehmenden des Finanzierungsmodells A/B zu finden (siehe Seite 26). Diese Verteilung spiegelt sich in der Telefonbefragung zwar wider, jedoch weichen die Werte ab, und vor allem Teilnehmende ohne Schulabschluss sind sehr viel seltener. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass ein höherer Bildungsabschluss die Bereitschaft zur Teilnahme an der telefonischen Befragung positiv beeinflusst hat, dass aber auch die Personen mit geringem formalen Bildungsniveau im Bestand der 36 Prozent „Alt-Teilnehmenden“, die nicht erst 2010 in das Bundesprogramm eingetreten sind, überproportional vertreten sind (vgl. Anhang, Tabelle 2.7).

Die Mehrheit der Befragten aus beiden Finanzierungsmodellen verfügt über einen beruflichen Abschluss, in einigen Fällen (239 Personen in Finanzierungsmodell A/B und 15 Personen aus „Impuls 50plus“) liegt sogar mehr als ein Berufsabschluss vor. Hierbei handelt es sich sowohl um Personen, die nach einer beruflichen Ausbildung eine (Fach-) bzw. Hochschulausbildung abgeschlossen oder einen Abschluss an einer Berufsakademie o. ä. erworben haben. Den höchsten Bildungsabschluss zur Grundlage nehmend (siehe Tabelle 2.10) wird deutlich, dass im Finanzierungsmodell A/B etwa 14,4 Prozent aller Befragten keinerlei Berufsausbildung haben, dies geben gut 25 Prozent der Befragten aus dem Finanzierungsmodell C an. Der Anteil an beruflichen Abschlüssen macht in beiden Modellkategorien den größten Anteil aus: knapp 64 Prozent in Finanzierungsmodell A/B und etwas über 57 Prozent „Impuls 50plus“. In allen weiteren, hochwertigeren Abschlusskategorien fallen die Anteile im Finanzierungsmodell A/B höher aus als in „Impuls 50plus“ – grundsätzlich finden sich also im Impuls-Programm tendenziell mehr Personen ohne eine Berufsausbildung und mit weniger hochwertigen schulischen Abschlüssen als im Finanzierungsmodell A/B.

Insgesamt haben in der Grundgesamtheit des Bundesprogramms ca. 54 Prozent („Impuls 50plus“) bzw. 61 Prozent (FM A/B) der Teilnehmenden einen anerkannten Berufsabschluss (siehe Seite 27). In der telefonischen Befragung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus 2010 sind es etwas mehr, insgesamt zeichnet sich jedoch ein ähnliches Bild.

Tabelle 2.10: Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	FM A/B Welle 1 in Prozent	FM C Welle 1 in Prozent
Keinen beruflichen Abschluss	14,3	25,1
Betriebl. Berufsausbildung, Lehre	62,5	56,8
Berufl. schulische Ausbildung	6,6	6,4
Fachschule, Meisterschule, Technikerschule	4,6	4,2
Berufs-, Fachakademie	0,9	0,6
Fachhochschule	3,7	2,1
Hochschule, Universität	6,2	2,9
sonstiger Abschluss, ausländ. Abschluss	0,8	1,9

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung (vgl. Anhang, Tabelle 2.8).

Anm.: Fehlend an 100 Prozent: ohne Angabe oder „weiß nicht“.

Insgesamt sollte zwar beachtet werden, dass es sich hier um Selbstauskünfte der Teilnehmenden handelt und dies für einen Teil der Abweichung verantwortlich sein kann, trotzdem bleibt festzuhalten, dass sich die Teilnehmenden der Telefonbefragung als die etwas besser qualifizierten und häufiger in Zwei-Personen-Haushalten lebenden darstellen. Sie sind zudem etwas häufiger deutsch und weiblich, als es die Teilnehmenden der Grundgesamtheit sind. Die so charakterisierten Personen waren offenbar eher bereit an einer Telefonbefragung teilzunehmen, und es wirkt sich der Unterschied zwischen Bestand und Neuzugang aus. Auf die so charakterisierte Personengruppe beziehen sich die weiteren Auswertungen.

2.2.2 Ergänzende Strukturdaten

Neben den Personenmerkmalen können auch weitere Strukturdaten die Gruppe der befragten Personen näher charakterisieren. Dazu werden die Befragten nun im Hinblick auf besondere Persönlichkeitsmerkmale näher vorgestellt und die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf ihre Person beschrieben.

Bewertung der beruflichen Qualifikation

Die Teilnehmenden wurden gebeten, auf einer Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 4 (stimme überhaupt nicht zu), ihre eigene berufliche Qualifikation und ihre Berufserfahrung einzuschätzen. Die beiden Gruppen von Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B und aus „Impuls 50plus“ unterscheiden sich hier: Über 80 Prozent der Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B stimmten in der ersten Befragungsrunde zu, über eine gute berufliche Qualifikation zu verfügen, bei den Teilnehmer und Teil-

nehmerinnen an „Impuls 50plus“ waren dies nur 70,6 Prozent; rund 20 Prozent (FM A/B) bzw. 30 Prozent (FM C) der Teilnehmenden verfügen also nach eigener Angabe und Einschätzung nicht über eine gute berufliche Qualifikation. Auch in der Bewertung der vorhandenen Arbeitserfahrungen stufen sich die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus „Impuls 50plus“ etwas weniger gut ein als die Befragten aus dem Finanzierungsmodell A/B: immerhin 81,5 Prozent der Befragten gab an, über eine sehr gute Arbeitserfahrung zu verfügen, im Finanzierungsmodell A/B gaben dies mehr als 91 Prozent an. Es ist also nach eigener Einschätzung der Teilnehmenden weniger eine mangelnde Qualifikation oder eine fehlende Berufserfahrung, die eine Vermittlung in Beschäftigung erschwert. Zwar schneiden die Teilnehmenden aus „Impuls 50plus“ in diesen Aussagen etwas schlechter ab, aber für beide Gruppen sind die berufsfachlichen Kompetenzen aus subjektiver Sicht kein hinreichender Erklärungsgrund für die lang anhaltende Erwerbslosigkeit (vgl. Anhang, Tabelle 2.10 und Tabelle 2.11).

Soziale Kompetenz, Persönlichkeit

Im Zuge der Befragung wurden den Teilnehmern und Teilnehmerinnen auch sehr persönliche Fragen gestellt, die sich um Kompetenzen, soziale Kontakte und die aktuelle Befindlichkeit drehten. Positiv zu vermerken ist dabei zunächst, dass die Befragten zu sehr hohen Anteilen auch diese Fragen beantwortet haben. Die Ausfälle durch Verweigerung der Antwort liegen in diesem Fragenteil bei den meisten Fragen bei etwa 1 bis 2 Prozent. Die Einschätzungen zur persönlichen Kompetenz der Teilnehmer und Teilnehmerinnen fallen überwiegend positiv aus: 97,4 Prozent der Befragten aus dem Finanzierungsmodell A/B gaben an, gern Verantwortung zu übernehmen, im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ trifft dies auf 94,8 Prozent der Befragten zu. Die Befragten gaben an, Spaß daran zu haben, sich in neue Aufgaben einzuarbeiten (FM A/B: 93,1 Prozent; FM C: 90,9 Prozent), und bestätigten, über eine akkurate Arbeitsweise zu verfügen (FM A/B: 96,4 Prozent; FM C: 94,2 Prozent). Die Werte der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ liegen in allen Fragen leicht unterhalb der Werte für die Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B. Die eigene Orientierung in Arbeitskontexte wird von den Befragten beider Finanzierungsmodelle ebenfalls unterschiedlich beantwortet. Die Aussage „Ich setze mir Ziele und verwirkliche sie ohne Anstöße von außen“ wurde von 81,1 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B bestätigt, aus dem Finanzierungsmodell C tun dies nur 73,2 Prozent. Rund ein Viertel der Befragten aus FM „Impuls 50plus“ sind demnach nicht der Ansicht, eigene Ziele ohne Impuls von außen zu verfolgen oder verfolgen zu können. Die Bereitschaft, mit anderen Menschen zusammenzuarbeiten, wird von beiden Teilnehmendengruppen als sehr hoch eingeschätzt: 94,4 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B und 90,9 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus „Impuls 50plus“ geben an, gern mit anderen zusammenzuarbeiten (vgl. Anhang, Tabelle 5.14, Tabelle 5.15, Tabelle 5.16, Tabelle 5.17 und Tabelle 5.18).

Die Fragen zur persönlichen Situation des Einzelnen zeigen allerdings, dass sich die Teilnehmer und Teilnehmerinnen dieses Programms in einer besonderen Lebenssituation befinden, die nicht nur von Arbeitslosigkeit bestimmt, sondern unter Umständen auch mit folgenschweren Lebensumständen wie Einsamkeit und gesellschaftlicher Isolation einhergehen können (siehe Tabelle 2.11). So treffen sich nur knapp 60 Prozent

der Befragten aus dem Finanzierungsmodell A/B regelmäßig mit Freunden und Bekannten, aus „Impuls 50plus“ tun dies nur etwa 54 Prozent. Eine Erklärung dazu kann sein, dass ebenfalls nur rund 60 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus A/B angeben, ihre Freunde interessieren sich für ihre berufliche Situation; im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ sind es nur noch 46,1 Prozent der Teilnehmenden, die diese Aussage positiv bestätigen. Im familiären Kontext liegen diese Werte etwas höher, dennoch ist es bemerkenswert, dass nur etwa 73 Prozent der Befragten aus Finanzierungsmodell A/B der Meinung sind, ihre Familie oder ihr Partner interessiert sich für ihre berufliche Situation; im Finanzierungsmodell C scheint das nur noch für 66,8 Prozent der Befragten zuzutreffen. Bemerkenswert ist an dieser Stelle festzuhalten, dass bei diesen beiden Fragen („Meine Familie/Partner interessiert sich für meine berufliche Situation“ und „Meine Freunde interessieren sich für meine berufliche Situation“) die Antwortverweigerung bis zu 10 Prozent ausmachen. Offenbar ist es den Teilnehmer und Teilnehmerinnen schwer gefallen, diese Fragen zu beantworten und sie haben deshalb im Telefoninterview keine Angabe dazu machen wollen. Nach diesen Angaben scheint es nicht verwunderlich, dass es zu Programmbeginn unter den Teilnehmer und Teilnehmerinnen einen verhältnismäßig großen Anteil an Personen gibt, die angeben, häufig lustlos und niedergeschlagen zu sein (FM A/B: 35,2 Prozent), die nicht wissen, dass sie gebraucht werden (FM A/B: 23,6 Prozent) und die sich häufig einsam fühlen (FM A/B: 30,2 Prozent). In allen persönlichkeitsnahen Fragen aus diesem Fragenteil fallen die Werte für die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C leicht schlechter aus als für die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B.

Tabelle 2.11: Einschätzungen der persönlichen Situation durch die Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell (in Prozent)

	FM A/B	FM C	Zum Vergleich: Kundenbefragung § 6c SGB II, Antwortende mit Dauer der Hilfebedürftigkeit über 24 Monate, alle Altersgruppen
	„stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“		
Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten.	59,1	54,2	n. v.
Meine Freunde interessieren sich für meine berufliche Situation.	60,7	46,1	79,0
Meine Familie, bzw. mein Partner /meine Partnerin interessiert sich für meine berufliche Situation.	73,5	66,8	n. v.
Ich bin häufig lustlos und niedergeschlagen.	35,2	41,1	22,6
Ich weiß, dass ich gebraucht werde.	74,8	69,1	77,2
Ich fühle mich häufig einsam.	30,2	33,2	26,7

Quelle: eigene Erhebung, Befragungswelle 1, eigene Berechnung; ZEW et al. 2007: 160.

Der Vergleich mit den Antworten, die von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aller Altersgruppen, aber mit einer Leistungsbezugsdauer von über 24 Monaten, in der Kundenbefragung zur Evaluation der Experimentierklausel 2006/2007 gegeben wurden,

deutet darauf hin, dass die Zielgruppe des Bundesprogramms in besonderer Weise von Isolation, Einsamkeit und Niedergeschlagenheit bedroht ist.

Generell kann zusammengefasst werden, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen sich in ihrer Persönlichkeitswahrnehmung deutlich dazu in der Lage sehen, sich in Arbeitskontexte einzufügen, sei es, dass sie bereit sind, Verantwortung zu übernehmen oder mit anderen Menschen zusammenzuarbeiten oder sich Ziele zu setzen und diese zu verfolgen. Die gesellschaftliche Einbindung des Einzelnen zeigt allerdings, dass bei rund einem Drittel der Teilnehmenden die Arbeitslosigkeit von Vereinsamung, Isolation und Antriebslosigkeit begleitet wird (vgl. Anhang, Tabelle 2.12, Tabelle 2.13, Tabelle 2.14, Tabelle 2.15, Tabelle 2.16 und Tabelle 2.17).

Basiskompetenz

Im Rahmen vorhandener Basiskompetenzen wurden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen dazu befragt, wie leicht es Ihnen fällt, einen Brief oder einen längeren Text in deutscher Sprache zu schreiben und wie leicht es ihnen fällt, im Internet zu recherchieren oder E-Mails zu schreiben. Bei der Bewertung der Ergebnisse muss an dieser Stelle berücksichtigt werden, dass diese Fragen allen Teilnehmenden gestellt wurden – wie aus den bereits vorgestellten soziodemografischen Daten der Teilnehmer und Teilnehmerinnen hervorgeht, befindet sich unter den Teilnehmenden ein Anteil von rund 10 Prozent Personen mit Migrationshintergrund. Dennoch sind die Ergebnisse aus den beiden Gruppen überraschend (siehe Tabelle 2.12): 20,7 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell A/B geben an, ihnen würde es schwer oder sogar sehr schwer fallen, einen Brief in deutscher Sprache zu schreiben. Das Lesen deutschsprachiger Texte fällt ebenfalls rund 10 Prozent dieser Teilnehmenden schwer oder sehr schwer. In „Impuls 50plus“ – und hier liegt der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund sogar leicht unter 10 Prozent – sind es über 30 Prozent mit derartigen Verständnisproblemen im Schreiben und Lesen deutscher Texte (Schreiben von Briefen in deutscher Sprache: 30,3 Prozent schwer/sehr schwer; Lesen von längeren Texten in deutscher Sprache: 15,8 Prozent schwer/sehr schwer).

Ein profunder Mangel in den Basiskompetenzen ist aus der letzten Frage dieses Frageblockes abzuleiten: Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen wurden danach gefragt, wie leicht es ihnen fällt, im Internet zu recherchieren oder E-Mails zu schreiben etc. Der Umgang mit den neuen Medien ist für ältere Personen nach wie vor ein schwieriges Feld, in „Impuls 50plus“ offenbart sich diese Problematik ganz besonders. 31,1 Prozent der Befragten aus FM „Impuls 50plus“ geben an, der Umgang mit dem Internet etc. würde ihnen sehr schwer fallen, weitere 15,6 Prozent haben den Umgang als schwer bezeichnet. Insgesamt sind also 46,7 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen den Umgang mit den neuen Medien nicht gewohnt und weisen hier ein persönliches Defizit auf, das ihre Vermittlung in Arbeit beeinträchtigt. Im Finanzierungsmodell A/B liegen diese Werte nicht ganz so hoch (18,1 Prozent fällt der Umgang mit elektronischen Medien sehr schwer; 14,9 Prozent schwer). In den beiden anderen Frageteilen waren die Ausfallanteile (weiß nicht, keine Angabe) verhältnismäßig gering – jeweils unter 1 Prozent. Bei dieser Frage allerdings haben 6,1 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B nicht geantwortet und 9 Prozent aus Finanzierungsmodell C. Wenn

man diesen Ausfall interpretiert als Anzeichen dafür, dass diese Personen ebenfalls Probleme mit einer Recherche im Internet oder dem Schreiben von E-Mails haben und dies entweder „nicht wissen“ oder aus Unverständnis der Frage „keine Angabe“ dazu machen möchten, erhöht sich der Anteil an Personen mit Schwierigkeiten in diesen Basiskompetenzen auf etwa 40 Prozent im Finanzierungsmodell A/B und rund 55 Prozent in „Impuls 50plus“. Eine Unterscheidung zwischen Männern und Frauen ist für diese Fragestellung nicht auszumachen.

Tabelle 2.12: Einschätzungen zu Basiskompetenzen durch die Teilnehmenden (in Prozent)

	FM A/B		FM C	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	<i>„eher schwer“ und „sehr schwer“</i>			
Wie leicht fällt es, einen Brief in deutscher Sprache zu schreiben?	20,7	20,5	30,3	33,2
Wie leicht fällt es, einen längeren Text in deutscher Sprache zu lesen?	10,0	9,7	15,8	19,0
Wie leicht fällt es, im Internet zu recherchieren, E-Mails zu schreiben?	33,0	30,5	46,7	44,1

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung (vgl. Anhang, Tabelle 2.18, Tabelle 2.19 und Tabelle 2.20)

Mobilität

Die Aufnahme einer Beschäftigung ist von vielerlei Umständen abhängig, ein erheblicher Faktor ist allerdings die Mobilität des Arbeitssuchenden. Auf Seite 26 wurde bereits für die Grundgesamtheit der Teilnehmenden deutlich, dass viele Teilnehmende weder über einen Pkw-Führerschein noch ein Kfz verfügen, ihnen bleiben daher nur Mobilitätsoptionen, von denen einige im Folgenden betrachtet werden.

Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Programms wurden danach befragt, welche Nutzungsmöglichkeiten des Öffentlichen Nahverkehrs ihnen an ihrem Wohnort zur Verfügung stehen, um damit zur Arbeit zu gelangen. Die Anbindung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an das öffentliche Nahverkehrsnetz kann für beide Teilnehmendengruppen als günstig bewertet werden (siehe Tabelle 2.13): Am häufigsten steht den Teilnehmer und Teilnehmerinnen die Nutzung von Linienbussen zur Verfügung (ca. 80 Prozent), aber auch über Regionalbahnen (ca. 46 Prozent), Straßenbahnen (ca. 18 Prozent), S-Bahnen (ca. 15 Prozent) oder U-Bahnen (ca. 8 Prozent) ist die Mobilität der Teilnehmenden gewährleistet. Dennoch geben etwa 13 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B an, kein öffentliches Verkehrsmittel an ihrem Wohnort nutzen zu können; im Finanzierungsmodell C gilt dies für 8,3 Prozent der Befragten.

Zum einen ist es zentral, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen potenziell am öffentlichen Nahverkehr angeschlossen sind. Bieten sich hier – wie in einigen Fällen – keine Zugangsmöglichkeiten, bestehen für die Teilnehmenden möglicherweise noch andere Mobilitätsoptionen: dazu gehören sowohl die Nutzung eines verkehrstauglichen Fahrrads als auch die Motorisierung durch ein Mofa, einen Roller oder einen Pkw. Eine weitere entscheidende Mobilitätsoption ist das Vorhandensein eines Pkw-

Führerscheins.²⁷ Bei den Mobilitätsoptionen zeigen sich klare Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Teilnehmenden (vgl. Tabelle 2.14). Zunächst ist festzustellen, dass prozentual doppelt so viele Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ nach eigenen Angaben über keine der aufgeführten Mobilitätsoptionen verfügen, d.h. sie haben weder die Möglichkeit, mit einem Auto, Fahrrad oder Motorrad zur Arbeit zu kommen, noch verfügen sie über eine Zeitfahrkarte des ÖPNV oder über ein Auto. Für die 8 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B bzw. die über 16 Prozent aus „Impuls 50plus“ führt die Aufnahme einer Beschäftigung also zwangsläufig zu aufzuwendenden Mobilitätskosten.

Tabelle 2.13: Möglichkeiten der Nutzung des Öffentlichen Nahverkehrs nach Finanzierungsmodell (Mehrfachantworten möglich)

Welche Öffentlichen Verkehrsmittel können Sie an Ihrem Wohnort nutzen, um damit zur Arbeit zu gelangen?	FM A/B Welle 1		FM C Welle 1	
	Nennungen absolut	Anteil an TN in Prozent	Nennungen absolut	Anteil an TN in Prozent
Linienbus	2.791	78,5	428	82,6
Straßenbahn	653	18,3	99	19,1
U-Bahn	290	8,1	43	8,3
Regionalbahn	1.673	46,9	237	45,7
S-Bahn	555	15,6	74	14,3
Kein öffentliches Verkehrsmittel	460	12,9	43	8,3
Weiß nicht	14	0,4	1	0,2

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung

Wie aus der Tabelle deutlich wird, fallen die Anteile der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus „Impuls 50plus“, die über die Mobilitätsoption Pkw oder Führerschein verfügen, erheblich geringer aus, als bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell A/B. Nur 48,3 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus „Impuls 50plus“ (gegenüber knapp 67 Prozent aus FM A/B) haben einen Autoführerschein, nur 31,2 Prozent (gegenüber 48,9 Prozent aus FM A/B) haben ein Auto zur Verfügung. In der Gesamtbetrachtung sind die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C mit deutlich weniger Mobilitätsoptionen ausgestattet als die übrigen Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B (vgl. Anhang, Tabelle 2.21).

²⁷ Angaben zum Besitz eines Führerscheins oder der Möglichkeit, ein Kfz zu nutzen, wurden bereits für die Gesamtheit der Teilnehmenden aufgeführt (siehe Seite 26). Es zeigt sich im Vergleich, dass die Teilnehmenden, die an der Telefonbefragung teilnahmen, häufiger einen Pkw-Führerschein und ein Kfz zur Verfügung hatten als in der Grundgesamtheit (Abweichungen zwischen +4,3 Prozentpunkte im FM C bei Besitz eines Führerscheins und +12,7 Prozentpunkte im FM A/B bei Besitz eines Kfz).

Tabelle 2.14: Mobilitätsoptionen der Programmteilnehmenden (Mehrfachantworten möglich, Welle 1)

Mobilitätsoptionen	FM A/B in Prozent	FM C in Prozent	Differenz zwischen den Teilnehmendengruppen FM A/B und FM C in Prozent- punkten
Verkehrstaugliches Fahrrad	53,3	48,1	-5,2
Zeitfahrkarte ÖPNV	14,3	16,0	1,7
Mofa, Roller, Motorrad	6,1	4,4	-1,7
Auto	48,9	31,3	-17,6
Autoführerschein	66,9	48,3	-18,6
nichts davon	8,1	16,4	8,3
keine Angabe	0,0	0,0	-0,0

Quelle: eigene Erhebung; eigene Berechnungen

Kontrollüberzeugungen

Das Konstrukt der Kontrollüberzeugungen gibt Auskunft über die von einem Individuum angenommenen Möglichkeiten zu Beeinflussung der eigenen Lebensumstände. Die Originalskala „*internal versus external control of reinforcement – IEC*“ von Rotter 1966 wurde von den Autoren Jacob und Jakoby übernommen und weiterentwickelt: Sie entwickelten weitere Items zur Internen bzw. Externen Kontrollüberzeugung, so dass in der Gesamtskala mehrere Items zur Erfassung der Internen und zur Erfassung der Externen Kontrollüberzeugung vorliegen (vgl. Jacoby und Jacob 1999). Menschen mit internen Kontrollüberzeugungen glauben, durch ihr eigenes Handeln Einfluss auf ihre Situation nehmen zu können und das Eintreffen bestimmter Ereignisse den eigenen Fähigkeiten zuzuschreiben, während Personen mit externen Kontrollüberzeugungen annehmen, ihre Lebenssituation sei durch äußere Einflüsse bestimmt. Sie erleben ihre Situation als schicksalhaft und nicht beeinflussbar.

Tabelle 2.15 macht deutlich, dass sich zwar die beiden Teilnehmergruppen aus dem Finanzierungsmodell A/B und „Impuls 50plus“ in ihren Angaben nur unwesentlich unterscheiden, in der Gesamtheit lässt sich jedoch feststellen, dass es sich um Personen handelt, die in weiten Teilen der Ansicht sind, aktiv ihr Leben und ihre Situation gestalten zu können, und insbesondere, dass Erfolg ein Ergebnis harter Arbeit ist. Vor diesem Hintergrund sind sie nicht mit übermäßigen Selbstzweifeln beim Scheitern konfrontiert, die Beeinflussung der sozialen Verhältnisse durch politisches oder soziales Engagement halten über 40 Prozent jedoch für nicht zutreffend.

Tabelle 2.15: Kontrollüberzeugungen nach Finanzierungsmodell (in Prozent)

	FM A/B	FM C
	Welle 1	Welle 1
	<i>„stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“</i>	
Erfolg muss man sich hart erarbeiten.	94,1	90,9
Wie mein Leben verläuft, hängt von mir selbst ab.	85,7	85,5
Wichtiger als alle Anstrengungen sind die Fähigkeiten, die man mitbringt.	77,8	77,6
Wenn man sich sozial und politisch engagiert, kann man die sozialen Verhältnisse beeinflussen.	43,8	40,1
Wenn ich im Leben auf Schwierigkeiten stoße, zweifle ich oft an meinen Fähigkeiten.	29,9	34,6
Im Vergleich mit anderen habe ich nicht das erreicht, was ich verdient habe.	44,5	43,8
Was man im Leben erreicht, ist in erster Linie eine Frage von Schicksal und Glück.	48,9	52,1
Welche Möglichkeiten ich im Leben habe, wird von den sozialen Umständen bestimmt.	71,0	73,7
Ich mache häufig die Erfahrung, dass andere über mein Leben bestimmen.	31,5	35,3
Ich habe wenig Kontrolle über die Dinge, die in meinem Leben passieren.	26,4	30,9

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung

Gesundheitszustand

Aus der Reihe der Merkmale, über die in diesem Kapitel versucht wurde, die Gruppen der Programmteilnehmenden näher zu skizzieren, sollen die Einschätzungen zum Gesundheitszustand den Abschluss bilden.

Vor dem Hintergrund des eigenen Gesundheitszustandes sollten die Teilnehmer und Teilnehmerinnen Auskunft darüber geben, wie hoch die Anzahl gesundheitlich möglicher Arbeitsstunden pro Tag seien (siehe Tabelle 2.16). 53,8 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen im Finanzierungsmodell A/B gaben an, 8 oder weniger Stunden pro Tag arbeiten zu können, 44,2 Prozent hingegen halten sich für so fit, dass sie gesundheitlich mehr als 8 Stunden täglich arbeiten könnten. Bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ fallen diese Werte geringer aus: knapp 46 Prozent, also fast die Hälfte der Teilnehmenden, gibt an, gesundheitlich 3 bis unter 6 Stunden arbeiten zu können. Weitere 25 Prozent trauen sich gesundheitlich 6 bis unter 8 Stunden Arbeit zu, und immerhin noch 26,4 Prozent könnten nach eigenen Angaben mehr als 8 Stunden täglich arbeiten.

Tabelle 2.16: Selbsteinschätzung zur Anzahl der möglichen Arbeitsstunden pro Tag (in Prozent)

Wenn Sie an Ihre Gesundheit denken: Wie viele Stunden Arbeit können Sie über eine längere Zeit durchhalten?	FM A/B		FM C	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
weniger als 3 Stunden	5,3	8,0	12,2	18,5
3 bis weniger als 6 Stunden	19,3	20,2	33,8	33,4
6 bis weniger als 8 Stunden	29,3	23,4	25,5	19,8
8 Stunden und mehr	44,2	46,1	26,5	25,6
Weiß nicht	2,0	2,3	2,1	2,7

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung

Diese Einschätzungen zur eigenen Arbeitsfähigkeit stehen in gewissem Kontrast zu den Informationen die in den prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit abgebildet werden. Dort wird nur für ca. 18 bis 22 Prozent der Finanzierungsmodell A/B-Teilnehmenden und für 26 bis 32 Prozent der „Impuls 50plus“-Teilnehmenden eine vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkung erfasst (siehe Seite 25),

Neben der Einschätzung zur Arbeitsfähigkeit in Stunden sollten die Befragten Auskunft darüber geben, wie häufig sie sich körperlich betätigen, um daraus weitere Hinweise auf den Gesundheitszustand der Programmteilnehmenden ableiten zu können. Etwa ein Drittel aller Teilnehmenden sowohl im Finanzierungsmodell A/B als auch in „Impuls 50plus“ betreiben täglich eine körperliche Aktivität, aber auch das untere Spektrum der Aktivitätsskala ist ähnlich besetzt: im Finanzierungsmodell A/B sind es über 22 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen, die seltener als einmal im Monat oder nie körperlich aktiv sind. Für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus „Impuls 50plus“ geben das sogar knapp 29 Prozent der Befragten an (vgl. Anhang, Tabelle 2.22).

Sowohl die Einschätzungen zu gesundheitlich vertretbaren Arbeitsstunden als auch die Angaben zum Aktivitätsspektrum der Teilnehmenden machen deutlich, dass es sich hierbei – im Hinblick auf den Gesundheitszustand – um eine wenig homogene Personengruppe handelt. Wie weit die Ausprägungen hier spreizen, wird im Folgenden durch die Einschätzung zum Gesundheitszustand nachhaltig verdeutlicht. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen wurden dazu befragt, wie sie ihren Gesundheitszustand in den vergangenen vier Wochen einschätzen. Als mögliche Antwortkategorien standen den Befragten die Ausprägungen „sehr gut“, „gut“, „zufriedenstellend“, „weniger gut“, „schlecht“ und „sehr schlecht“ zur Auswahl. In Welle 1 (im FM A/B) gaben 71,9 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an, ihr Gesundheitszustand sei zufriedenstellend oder besser, 9 Monate später war dieser Wert nahezu unverändert erhalten. In „Impuls 50plus“ wurde der eigene Gesundheitszustand von den Teilnehmenden weniger positiv beurteilt. Nur 55 Prozent bewerteten ihren Gesundheitszustand zufriedenstellend oder besser, d.h. knapp 45 Prozent der Teilnehmenden fühlen sich – zumindest in den vergangenen vier Wochen – gesundheitlich weniger gut oder gar schlecht bis sehr schlecht. Auch hier zeigt sich im Zeitverlauf keine Veränderung (vgl. Anhang, Tabelle 2.23).

2.3 Zusammenfassung

Von den 181.637 Personen, die im Laufe des Jahres 2010 im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ aktiviert wurden, waren je Monat durchschnittlich 128.512 Personen im Programm. Etwa 2,7 Prozent der Teilnehmenden nahmen in dem Jahr mehr als einmal teil. Männer waren zu 56 Prozent im Programm vertreten und Frauen somit zu ca. 44 Prozent. Das durchschnittliche Alter lag unabhängig von Geschlecht und Finanzierungsmodell bei 54 Jahren.

Versucht man sich ein zusammenfassendes Bild zu machen, kann festgehalten werden, dass Teilnehmende des Finanzierungsmodells A/B nahezu durchgängig in allen Dimensionen etwas günstigere Ausgangsbedingungen im Hinblick auf eine Arbeitsmarktintegration aufweisen als Teilnehmende des Finanzierungsmodells C, und dass die Voraussetzungen der Männer – nicht ganz so durchgängig – etwas günstiger erscheinen als die der Frauen. Zwischen Prozessdaten und Befragungsdaten besteht in der Struktur eine gute Übereinstimmung, obwohl den Befragungsdaten aufgrund ihrer Herkunft aus einer Zugangsstichprobe und aufgrund der Antwortselektivität eine etwas günstiger strukturierte Population zugrunde liegt.

Ist das Bild, das durch BA-Daten und Teilnehmerdatenbank gezeichnet wurde, das Bild eher arbeitsmarktferner Personen, sehen sich die Teilnehmenden selbst teilweise durchaus arbeitsmarktnah. Dabei zeichnet sich jedoch eine Teilgruppe ab (etwa ein Drittel der Personen), die stark durch Vereinsamung und Antriebslosigkeit gekennzeichnet ist. Doch selbst diese scheint sich in ihrer eigenen Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit als gut einzuschätzen (akkurate Arbeitsweise sehen bei sich mehr als 90 Prozent, die Arbeitserfahrung wird von 82 bis 91 Prozent als gut eingeschätzt). Geht es wiederum um die körperliche Leistungsfähigkeit, sehen viele Teilnehmende dann jedoch durchaus Einschränkungen, wie der Blick auf die gesundheitlich machbaren täglichen Arbeitszeiten zeigte.

Am deutlichsten wurde in diesem Kapitel, dass die Teilnehmenden des Finanzierungsmodells A/B und „Impuls 50plus“ teilweise sehr unterschiedliche Charakteristika aufweisen. Eine differenzierte Betrachtung und Behandlung der beiden Teilnehmergruppen ist daher sowohl sinnvoll als auch erforderlich. Aber nicht nur die Teilnehmergruppen unterscheiden sich. Neben den großen Unterschieden zwischen den Teilnehmergruppen sollten die Differenzen innerhalb der Gruppen Beachtung finden.

3 Die Förderung von Teilnehmenden im Jahre 2010

Das vorliegende Kapitel beschreibt, welche Förderung die Teilnehmenden des Bundesprogramms im Jahre 2010 erhielten. Das erste Unterkapitel (3.1) beschreibt auf Grundlage der Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank, welche Arten von Förderungen im Bundesprogramm vorkamen und wie sie sich auf Teilnehmende und Grundsicherungsstellen verteilten. Durch Vergleich mit der Regelförderung, wie sie Personen im Alter von 50 Jahren und älter im Rechtskreis der SGB II zuteilwurde, werden die Besonderheiten des Bundesprogramms deutlich. – Das zweite Unterkapitel (3.2) beschreibt die Förderung aus der Sicht der Teilnehmenden, die an der telefonischen Befragung teilgenommen haben. Wir berichten Bewertungen und Zufriedenheitswerte jeweils getrennt nach den beiden Finanzierungsmodellen sowie für beide Befragungswellen, so dass auch ein Vergleich der Einschätzungen über eine Zeitspanne von ca. 9 Monaten möglich wird. Soweit für die telefonische Befragung Fragenblöcke aus der im Rahmen der Experimentierklausel-Evaluation durchgeführten Kundenbefragung (vgl. ZEW et al. 2007; ZEW et al. 2008) übernommen wurden, ergeben sich aufschlussreiche Vergleichsmöglichkeiten mit der Praxis in der Regelförderung, wobei allerdings der zeitliche Abstand zwischen den Befragungen (2006/2007 gegenüber 2010/2011) berücksichtigt werden sollte.

3.1 Aktivierungen und Maßnahmeprofile

3.1.1 Datenlage und Datenaufbereitung

Nicht für alle 265.179 als Teilnehmende des Bundesprogramms registrierten Personen liegen Aktivierungsinformationen vor. Der folgende Abschnitt kann sich daher nur auf die gut 1 Million Aktivierungen beziehen, die berichtet wurden, und damit nur auf diejenigen Grundsicherungsstellen, die Aktivierungen zuverlässig berichtet haben (341 von 349), sowie auf diejenigen Personen, für die plausible Aktivierungsinformationen vorliegen (181.637).²⁸

Die Aktivierungen im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ wurden in der Teilnehmerdatenbank sehr differenziert erfasst, wodurch sich für eine sehr große Anzahl einzelner Aktivierungen nur sehr kleine Anteilswerte ergeben. Um bei den Auswertungen eine übersichtlichere Darstellung zu erreichen, wurden die Maßnahmen daher zu thematischen Gruppen zusammengefasst. Welche Einzelförderungen hinter den Zusammenfassungen stehen, kann Tabelle 3.1 entnommen werden.

Erklärungsbedürftig ist, weshalb „Geringfügige Beschäftigung“ als Maßnahme zur Aktivierung aufgeführt wird. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen eine ambivalente Einstellung der Programmumsetzerinnen und –umsetzer zu geringfügiger Beschäftigung. Teilweise wurde berichtet, dass geringfügige Beschäftigung einen Einstieg in den Arbeitsmarkt darstellen könne, an den dann durch Nachbetreuung angeknüpft und der – u. U. und ggf. mit Zuschüssen – zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

²⁸ Hierbei sind bereits die 2.293 Personen ausgeklammert, die nicht in den BA-Geschäftsdaten identifiziert werden konnten, und damit die für sie berichteten Aktivierungen.

mit größerem Zeitumfang ausgebaut werden könne. In manchen Grundsicherungsstellen wird daher auf bereits bestehende Minijobs Rücksicht genommen, die durch die Teilnahme am Bundesprogramm nicht beendet werden sollen, oder es werden Projekte angeboten, die ausdrücklich auch geringfügig Beschäftigte als Zielgruppe haben. Hier kann davon gesprochen werden, dass geringfügiger Beschäftigung – ähnlich einer öffentlich geförderten Beschäftigung – ein Aktivierungselement zugesprochen wird oder dass sie zumindest als Vorbereitung auf eine Tätigkeit am Ersten Arbeitsmarkt angesehen wird und somit einen Schritt hin zur Zielerreichung darstellt (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011b: 91, 249, 253, 338, 387 u. 628).²⁹ Dem entgegen stehen Aussagen, die einfordern, dass geringfügige Beschäftigung bei „Impuls 50plus“-Teilnehmenden ausdrücklich als Zielerreichung im Bundesprogramm angesehen werden sollte, da dies für einige Personen vermutlich das langfristig einzig erreichbare Ziel sei (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011b: 91, 411, 435).³⁰ Dieser ambivalenten Einschätzung – geringfügige Beschäftigung als Schritt zur Zielerreichung bzw. als Zielerreichung an sich – Rechnung tragend, wird hier geringfügige Beschäftigung als Maßnahme zur Aktivierung aufgeführt, jedoch nicht ausführlich betrachtet.

Insgesamt entfallen auf die 181.637 im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Jahr 2010 aktivierten Teilnehmer und Teilnehmerinnen 1.074.985 Maßnahmen zur Aktivierung (siehe Tabelle 3.2), also durchschnittlich fast sechs Maßnahmen pro Person. Betrachtet man die Verteilung aller vermerkten Maßnahmen für das Jahr 2010³¹, dann sind die häufigsten Förderungen im Finanzierungsmodell A/B solche in den Bereichen „Individuelle Begleitung bei Arbeitssuche“, „Coachingangebote“, „Eignungsfeststellungen“ und „Qualifizierungen“. Im Finanzierungsmodell C konzentrieren sich die Förderungen noch stärker auf „Coachingangebote“ sowie „Individuelle Begleitung bei Arbeitssuche“.

²⁹ Als Heranführen an den Ersten Arbeitsmarkt kann auch eine „Beschäftigungsdauer <4 Wochen“ gewertet werden, die ebenfalls in diese Kategorie fällt. Sie ist jedoch zahlenmäßig von geringerer Bedeutung als Minijobs (vgl. Anhang, Tabelle 3.1).

³⁰ Siehe hierzu auch die Entwicklung der Arbeitszeitwünsche nach erfolgter Integration bei Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ – vgl. S. 120.

³¹ Um einen Eindruck der Verteilung aller Einzelförderungen, die in Tabelle 3.1 dargestellt sind, zu erhalten (vgl. Anhang, Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Thematische Zusammenfassung der Maßnahmen zur Aktivierung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“

Mobilitätsförderung	Qualifizierungen
Fahrtkostenerstattung Bewerbung	berufsübergreifend
Fahrtkostenerstattung Arbeitsaufnahme	EDV-Schulung
Darlehen für Führerschein	berufsbezogen
Darlehen für Anschaffung KFZ	neue Tätigkeit berufspraktisch
Zuschuss für Anschaffung KFZ	neue Tätigkeit Übungseinrichtung
Bringdienst, Shuttleservice	Praktikum
Umzugskosten	sonstige
Zuschuss für Führerschein	
Mobilitätstraining ohne KFZ	Bewerbungstraining
Mobilitätstraining mit KFZ	
Gesundheitsförderung	Sprachförderung
Bewegungs-, Sportangebot	Allgemeiner Sprachkurs
Finanzierung von Sportausrüstung	tätigkeitsbezogen
Ernährungsberatung, Kochkurs	
Sonstige Info- und Beratungsangebote	Existenzgründungsförderung
Sozial-integrative Leistungen	Geringfügige Beschäftigung
Schuldnerberatung	Minijob
Suchtberatung	Beschäftigungsdauer < 4 Wochen
Psycho-soziale Beratung	Öffentlich geförderte Beschäftigung
Beratung bei Betreuung von Angehörigen	AGH-MAE
Finanzielle Unterstützung bei Betr. von Angehörigen	ABM
Individuelle Begleitung bei Arbeitssuche	AGH-Entgeltvariante
Coachingangebote	Kommunal-Kombi
Gruppencoaching	BEZ
Förderung der Motivation/Psychischen Mobilität	Zusatzjob
Sonstige	Ehrenamt
Eingliederungs- und Vermittlungsgutscheine	Eignungsfeststellung
Eingliederungsgutschein	Profiling
Vermittlungsgutschein	Assesment
	Profiling/Assesment

Quelle: eigene Darstellung aufgrund der Teilnehmerdatenbank der gsub

Tabelle 3.2: Maßnahmen zur Aktivierung nach Finanzierungsmodell

	FM A/B		FM C		Gesamt	
	abs.	Prozent	abs.	Prozent	abs.	Prozent
Mobilitätsförderung	63.026	6,6	3.020	2,5	66.046	6,1
Gesundheitsförderung	66.958	7,0	9.661	8,1	76.619	7,1
Sozialintegrative Leistungen	29.071	3,0	6.312	5,3	35.383	3,3
Indiv. Begleitung bei Arbeitssuche	160.255	16,8	19.231	16,2	179.486	16,7
Coachingangebote	212.850	22,3	39.368	33,2	252.218	23,5
Eignungsfeststellung	135.679	14,2	9.284	7,8	144.963	13,5
Qualifizierungen	119.471	12,5	11.241	9,5	130.712	12,2
Bewerbungstraining	66.881	7,0	10.463	8,8	77.344	7,2
Sprachförderung	16.707	1,8	511	0,4	17.218	1,6
Existenzgründungsförderung	36.318	3,8	6.667	5,6	42.985	4,0
Geringfügige Beschäftigung	9.562	1,0	552	0,5	10.114	0,9
Öffentlich geförderte Beschäftigung	29.836	3,1	1.937	1,6	31.773	3,0
Ehrenamt	904	0,1	128	0,1	1.032	0,1
Eingl.-/Vermittl.gutscheine	8.751	0,9	341	0,3	9.092	0,9
Summe	956.269	100,0	118.716	100,0	1.074.985	100,0

Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

Die 341 Grundsicherungsstellen, die Informationen zur Aktivierung in der Teilnehmerdatenbank erfasst haben³², gingen jedoch bei der Erfassung sehr unterschiedlich vor. Manche vermerkten Maßnahmen in der Teilnehmerdatenbank einmal und gaben einen längeren Zeitraum an, in dem eine Maßnahme mehrmals stattfinden konnte, andere wiederum gaben eine Maßnahme jedes Mal, wenn sie stattfand, neu ein. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass eine Person in der einen Grundsicherungsstelle einmal ein Sportangebot erhielt, dies aber über vier Monate, in denen sie möglicherweise insgesamt nur vier Termine wahrnimmt, in einer anderen Grundsicherungsstelle dagegen hat eine Person vier Sportangebote erhalten, jeweils zu einem Termin. Praktisch haben diese beiden Personen eine vergleichbare Förderung erhalten, in den Daten erscheint es jedoch so, dass die erste Person nur ein Sportangebot erhielt, die zweite hingegen vier verschiedene. Neben Unterschieden bei der Erfassung in Grundsicherungsstellen liegt die unterschiedliche Erfassung teilweise in den Förderungen begründet. Die individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche wurde tendenziell nur einmal, bspw. einmal für die gesamte Teilnahme, erfasst. Ergänzende Betreuungsangebote aus dem Coachingbereich dagegen waren meist eher kürzer, wodurch mehrere Angebote pro Person erfasst wurden. Vergleicht man also, wie in Tabelle 3.2, alle gemeldeten Maßnahmen zur Aktivie-

³² 338 Grundsicherungsstellen erfassten Maßnahmen zur Aktivierung des Finanzierungsmodells A/B, 171 Grundsicherungsstellen Maßnahmen zur Aktivierung des Finanzierungsmodells C. Die Zahlen weichen von den insgesamt 349 am Bundesprogramm teilnehmenden Grundsicherungsstellen ab, da nicht alle Grundsicherungsstellen Informationen zur Aktivierung in zuverlässigem Maße erfasst haben (zum Ausschluss vgl. Anhang, A.1.3.3).

nung, ergeben sich Verzerrungen. Um diese Verzerrung zu vermeiden und den Vergleich verschiedenartiger Maßnahmen zu ermöglichen, wird daher im Weiteren ausschließlich vermerkt, ob eine Person mindestens eine Förderung eines Bereiches erhielt oder nicht, ob sie somit ein Treatment in der entsprechenden Maßnahmenkategorie erhielt oder nicht. Die Frage nach der Intensität der jeweiligen Förderung muss aufgrund der unterschiedlichen Erfassungspraxis leider ausgeblendet bleiben, und es rückt eher die Frage in den Vordergrund, wie groß der Anteil an Teilnehmenden ist, der von Förderungen zu einem bestimmten Thema erreicht wurden.

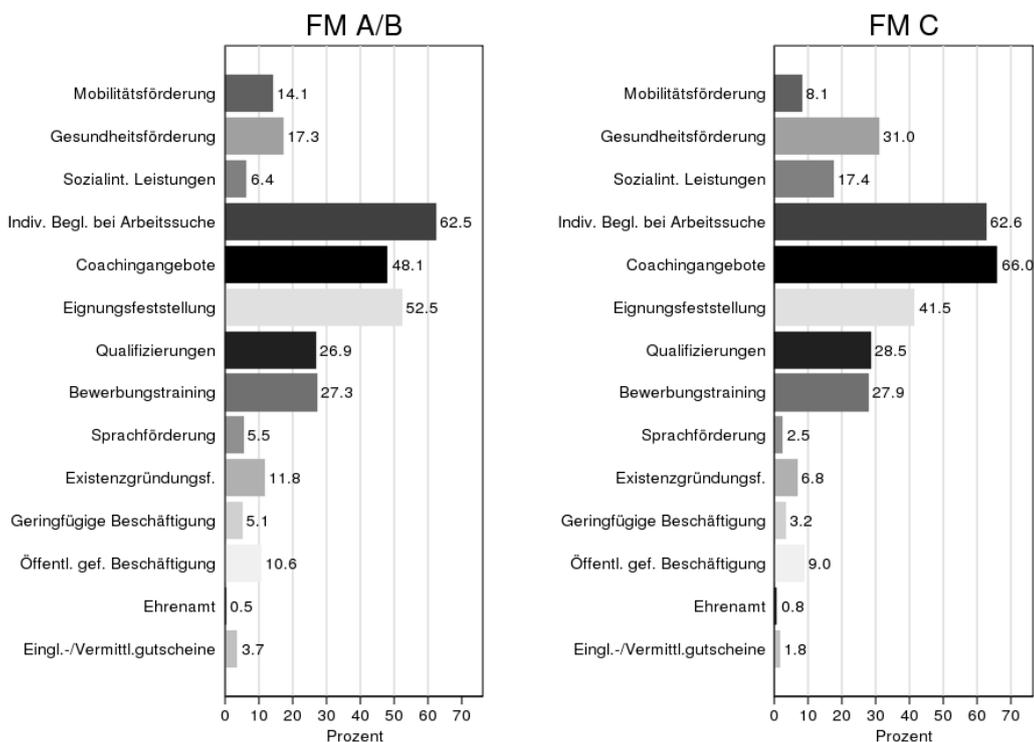
3.1.2 Maßnahmen als Verteilung von Treatments über alle aktivierten Teilnehmenden

Der soeben erläuterten Logik folgend, stellt Abbildung 3.1 dar, wie viele der aktivierten Personen eines Finanzierungsmodells jeweils mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung in einem der unterschiedenen thematischen Bereiche erhielten.³³ Auch hier bestätigt sich, dass anteilmäßig die meisten Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B eine individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche, Coachingangebote und Eignungsfeststellungen erhielten. Eine individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche wurde 62,5 Prozent der Teilnehmenden zuteil, 52,5 Prozent nahmen an einer Eignungsfeststellung teil und etwa 48,1 Prozent erhielten mindestens ein Coachingangebot.

Qualifizierungen sind in dieser Betrachtungsweise im Vergleich zur Verteilung in Tabelle 3.2 von etwas geringerer Bedeutung. Immerhin mehr als ein Viertel aller Teilnehmenden erhielt jedoch mindestens eine Qualifizierung. Der Unterschied zwischen den beiden Betrachtungsweisen deutet darauf hin, dass Personen, die überhaupt eine Qualifizierung erhalten, eher an mehreren (kurzen) teilgenommen haben. Ebenfalls etwa ein Viertel der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B nahm an mindestens einem Bewerbungstraining teil.

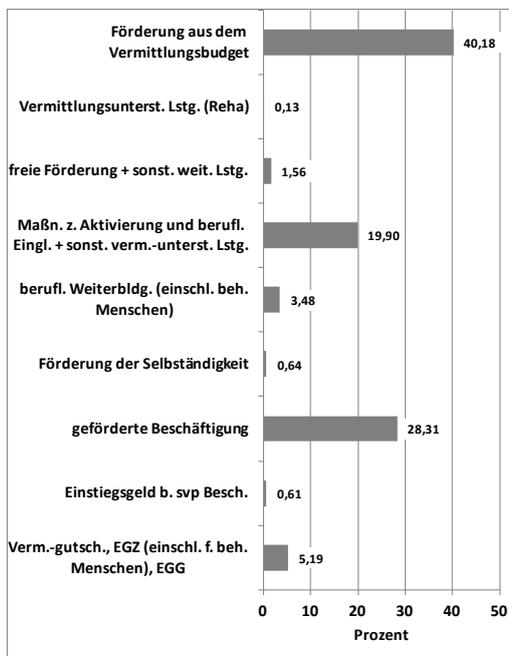
³³ In manchen Fällen ist es möglich, dass Teilnehmende des Finanzierungsmodell C an Maßnahmen zur Aktivierung teilnehmen, die unter dem Label „Finanzierungsmodell A/B“ verbucht sind. Dass dies gelegentlich praktiziert wurde, ist uns auch in Gesprächen, die im Rahmen von Fallstudien geführt wurden, berichtet worden (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011b: 205). Hier wird also im Weiteren dargestellt, wie Personen des jeweiligen Finanzierungsmodells aktiviert wurden, nicht unter welchem Finanzierungsmodell eine Maßnahme, die zu dieser Aktivierung führt, verbucht wurde.

Abbildung 3.1: Verteilung der Maßnahmen zur Aktivierung auf Teilnehmende der Finanzierungsmodelle



Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

Abbildung 3.2: Verteilung der Maßnahmen in der SGB II-Regeförderung



Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2012 b.

Gesundheitsförderung als innovatives Element der Förderung über das Bundesprogramm wurde im Jahr 2010 17,3 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B zuteil. Weiterhin von Bedeutung waren Mobilitätsförderung, Existenzgründungsförderung und öffentlich geförderte Beschäftigung als Aktivierung. Die übrigen Maßnahmen zur Aktivierung sind eher gering verbreitet. Dabei handelt es sich teilweise um Maßnahmen (sozialintegrative Leistungen, Sprachförderungen), die ohnehin eher für eine kleine Zielgruppe von Relevanz sein dürften.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit denen für das Finanzierungsmodell C, wird deutlich, dass die anders zusammengesetzte Zielgruppe (vgl. 2.1.2 und 2.2) auch deutlich anders gefördert wurde. Die wichtigste Maßnahme zur Aktivierung sind hier Coachingangebote, mit denen zwei Drittel der Teilnehmenden gefördert wurden. Eignungsfeststellungen spielen eine etwas geringere Rolle als im Finanzierungsmodell A/B (-9 Prozentpunkte); dies bestätigt den Eindruck aus den Fallstudien, dass in „Impuls 50plus“ die Feststellung des Ausgangszustands und somit der Eignung der Teilnehmenden oft durch die Paktmitarbeitenden, die für die Unterstützung und Vermittlung zuständig sind, erfolgte und nicht in Form einer Maßnahme. Die Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner in der Grundsicherungsstelle bauen einen Kontakt zu den Teilnehmenden auf und sammeln so über einen längeren Zeitraum Informationen, aus denen dann ein „Profiling“ der Personen zusammengesetzt wird (vgl. Büttner 2011b).

Deutlich wichtiger als im Finanzierungsmodell A/B sind Gesundheitsförderungen im Finanzierungsmodell C: Fast ein Drittel der Teilnehmenden erhielt mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung zum Themenkomplex „Gesundheit“. Da Personen in „Impuls 50plus“ häufiger gesundheitliche Einschränkungen aufweisen (siehe S. 25 und 41), zeigt dieses Ergebnis, dass auf den Bedarf der Teilnehmenden eingegangen wird. Sozialintegrative Leistungen erhalten mit 17,4 Prozent ebenfalls vergleichsweise viele der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C – und auch hier kann auf die Charakteristika der Zielgruppe als Hintergrund verwiesen werden.

Von ähnlicher Bedeutung wie im Finanzierungsmodell A/B sind Qualifizierungen und Bewerbungstrainings. Etwas überraschend ist, dass weniger Personen Sprachförderungen erhalten und auch das Ehrenamt nur geringfügig häufiger vorzufinden ist. Sieht man sich ergänzend an, wie hoch der Anteil der Nicht-Deutschen ist, die eine Sprachförderung erhalten, sind es im Finanzierungsmodell C etwa 6,6 Prozent, im Finanzierungsmodells A/B jedoch ca. 8,2 Prozent³⁴. Ein Ehrenamt – das im Rahmen der Fallstudien im Finanzierungsmodell C häufig als eine Maßnahme zur Aktivierung genannt wurde (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011a: 103) – üben nur 0,8 Prozent der Teilnehmenden aus.

Dass nur jeweils etwas mehr als 60 Prozent der Teilnehmenden beider Finanzierungsmodelle eine individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche erhielten, war unerwartet. Man hätte annehmen können, dass jeder Teilnehmende diese Art der Förderung erhalten würde. Dies kann wiederum durch unterschiedliche Erfassung der Förderung erklärt werden. In einigen Grundsicherungsstellen scheint diese Art der Förderung nicht als

³⁴ Auch die Anteile der Deutschen mit Sprachförderung unterscheiden sich nach Finanzierungsmodellen, wenn sie auch erwartungsgemäß niedriger sind als die der Nicht-Deutschen. Etwa 4,8 Prozent der Deutschen im Finanzierungsmodell A/B erhalten eine Sprachförderung, im Finanzierungsmodell C sind es ca. 1,2 Prozent.

eigenständiges Element wahrgenommen worden zu sein, sondern möglicherweise unter Coachingangebote subsumiert oder aber als originäre Aufgabe der Paktmitarbeitenden gewertet zu werden, die nicht gesondert aufgeführt werden muss. Andere haben möglicherweise diese Kategorie sehr eng gefasst und nur eine konkrete Begleitung – gemeinsames Stellen suchen, Bewerbungen schreiben oder Begleitung zu Vorstellungsgesprächen – darunter erfasst. Daher sollte hier nicht der Schluss gezogen werden, dass diese Art der Förderung einem großen Teil der Teilnehmenden vorenthalten würde.

Unterschiede in der Aktivierung von Männern und Frauen gibt es nur geringfügige (vgl. Anhang, Abbildung 3.1). Frauen werden in beiden Finanzierungsmodellen geringfügig seltener in ihrer Mobilität gefördert oder unterstützt (ca. -1 Prozentpunkt). Gesundheitsförderung erhalten sie etwas häufiger (FM A/B: ca. +1 Prozentpunkt, FM C: ca. +3 Prozentpunkte). Dies deckt sich mit Informationen, die wir im Rahmen der Fallstudiengespräche erhielten, wonach Frauen tendenziell eher an den meist freiwilligen Gesundheitsangeboten teilnehmen. In öffentlich geförderte Beschäftigung gehen etwas mehr Männer als Frauen (FM A/B: ca. +2 Prozentpunkte, FM C: ca. +3 Prozentpunkte). Darüber hinaus lassen sich nur bei der Verteilung von Maßnahmen zur Aktivierung im Finanzierungsmodell C weitere Unterschiede finden. Frauen nehmen dort etwas öfter an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung teil (ca. +3 Prozentpunkte). Dies ist möglicherweise in ihrer Arbeitsmarktferne begründet, d. h. bei ihnen muss erst einmal festgestellt werden, an welche Erfahrungen angeknüpft werden kann, um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erreichen (vgl. S. 28). Etwas mehr Männer als Frauen erhalten im Finanzierungsmodell C eine individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche (ca. +2 Prozentpunkte) und Coachingangebote (ca. +1 Prozentpunkt). Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass Männer und Frauen, wenn sie aktiviert werden, in ähnlicher Weise aktiviert werden.

Sind zwischen Männern und Frauen kaum Unterschiede feststellbar, unterstreichen die gezeigten Ergebnisse jedoch grundsätzlich, dass Teilnehmende im Finanzierungsmodell C bestimmte Maßnahmen zur Aktivierung deutlich öfter erhielten als im Finanzierungsmodell A/B. Dies sagt jedoch noch nichts dazu aus, ob in allen Grundsicherungsstellen die Verteilung der Maßnahmen auf Teilnehmende ähnlich erfolgte. Wie unterschiedliche Grundsicherungsstellen vorgingen, wird daher im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.1.3 Vergleich des Maßnahmenprofils von Bundesprogramm und Regelförderung

Abschließend betrachten wir vergleichend das Maßnahmenprofil der Regelförderung, wie es sich in den Eingliederungsbilanzen darstellt (Abbildung 3.2, S. 50).³⁵ Dabei ist zu beachten, dass wir hier im Unterschied zu den Programmdaten nur Anteile von Maßnahmen berechnen können, während wir für das Bundesprogramm Anteile von Teilnehmenden betrachtet haben, die eine entsprechende Maßnahme erhalten haben. Die Angaben über die Regelförderung lassen also nicht erkennen, wie viele Personen mehr als eine Maßnahme erhalten haben, während dieses bei den Programmdaten darin zum Ausdruck kommt, dass sich die Angaben in Abbildung 3.1 (S. 50) auf deutlich mehr als

³⁵ Die Abbildung wurde zwecks leichter Vergleichbarkeit mit den Programmdaten auf S. 50 platziert.

100 Prozent addieren. Im Übrigen lässt sich die Struktur der Darstellung leider nicht vollständig angleichen. Immerhin aber lässt sich feststellen, dass in der Regelförderung die Förderung über Vermittlungsgutscheine und Eingliederungszuschüsse, die geförderte Beschäftigung und die Förderung aus dem Vermittlungsbudget (wohl vor allem vergleichbar mit der Mobilitätsförderung im Bundesprogramm) eine größere Bedeutung haben, während die Förderung individueller Dienstleistungen (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, sonstige vermittlungsunterstützende Leistungen, freie Förderung und „sonstige weitere Leistungen“) nicht das Niveau erreichen, das im Bundesprogramm mit individueller Begleitung bei der Arbeitssuche, Coaching, Eignungsfeststellungen und Bewerbungstraining gegeben ist. Auch nehmen die berufliche Qualifizierung und die Förderung der beruflichen Selbständigkeit im Bundesprogramm einen deutlich höheren Stellenwert ein als in der Regelförderung. Dieses ist ein wichtiger Befund zur Erklärung der höheren Wirksamkeit (vgl. Kapitel 6) und Kosteneffizienz (vgl. Kapitel 7) des Bundesprogramms im Vergleich zur Regelförderung.

3.1.4 Maßnahmen als Verteilung von Treatments auf Teilnehmende je Grundsicherungsstelle

Zur Beschreibung unterschiedlicher Förderprofile der beteiligten Grundsicherungsstellen wurde betrachtet, wie groß jeweils der Anteil der Grundsicherungsstellen ist, in denen ein bestimmter Anteil an Teilnehmenden eine Förderung zu einem bestimmten Thema erhielt.³⁶ Einige ausgewählte Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.³⁷

Für Gesundheitsförderung wurde gezeigt (siehe Tabelle 3.2), dass insgesamt deutlich weniger Teilnehmende des Finanzierungsmodells A/B als des Finanzierungsmodells C eine solche Förderung erhielten. Diese Größenverhältnisse ergeben sich auf der Ebene des Gesamtprogramms, stellen sich jedoch auf der Ebene der einzelnen Grundsicherungsstellen höchst differenziert dar (vgl. Abbildung 3.3). In beiden Finanzierungsmodellen gibt es Grundsicherungsstellen, die die Gesundheit (nahezu) aller Teilnehmenden fördern. Der Unterschied liegt allerdings in dem Anteil der Grundsicherungsstellen die dies tun: Nur 4,1 Prozent aller Grundsicherungsstellen unterstützen im Finanzierungsmodell A/B 91 bis 100 Prozent ihrer Teilnehmenden mit (mindestens) einer Gesundheitsförderung, jedoch fördern 17,5 Prozent der Grundsicherungsstellen im Finanzierungsmodell C die Gesundheit von 91 bis 100 Prozent ihrer Teilnehmenden.

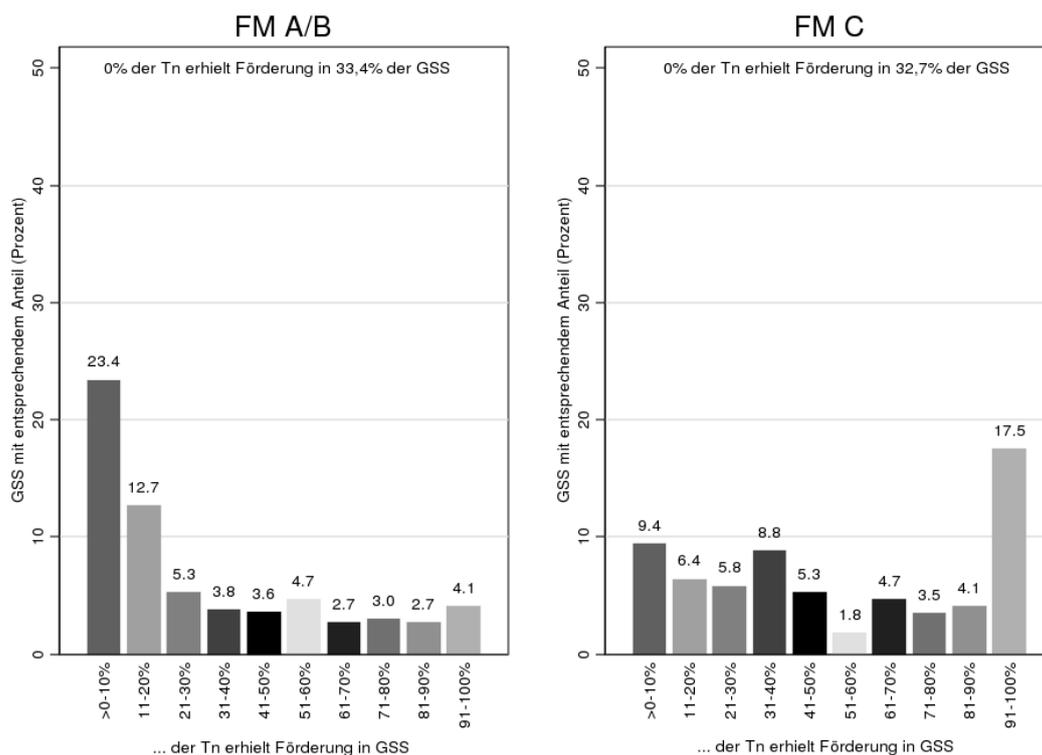
Insgesamt lassen sich die beiden Finanzierungsmodelle insofern unterscheiden, als dass im Finanzierungsmodell A/B bei der Gesundheitsförderung je Grundsicherungsstelle eher weniger Personen gefördert werden, es also eine punktuelle und vermutlich individuelle Förderung gibt (die ersten beiden Säulen sind höher). Im Finanzierungsmodell C

³⁶ Hier soll noch einmal auf mögliche Unterschiede bei der Erfassung verwiesen werden. Es ist vorstellbar, dass in manchen Grundsicherungsstellen ausschließlich Aktivierungen angeboten wurden, die aus einer Kombination mehrere verschiedener Maßnahmen zur Aktivierung bestanden. Es ist nicht immer sicher, dass die Grundsicherungsstellen diese kombinierten Aktivierungen in der Teilnehmerdatenbank aufgeschlüsselt erfasst haben.

³⁷ Aufgrund der vermuteten Erfassungsunterschiede wird die individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche nicht nach Grundsicherungsstellen differenziert dargestellt. Aus bereits erläuterten Gründen wird auch nicht auf geringfügige Beschäftigung als Maßnahme zur Aktivierung eingegangen. Die Abbildungen werden nicht getrennt nach Männern und Frauen dargestellt, da sie sich in ihren grundsätzlichen Mustern nicht nach Geschlecht unterscheiden.

gilt dies zwar ebenfalls für einige Grundsicherungsstellen – in 35,7 Prozent der Grundsicherungsstellen wird die Gesundheit von mehr als null und maximal 50 Prozent der Teilnehmenden gefördert – insgesamt fördern aber ca. 31,6 Prozent mehr als die Hälfte ihrer Teilnehmenden, somit kann hier öfter von einer breitgestreuten Förderung gesprochen werden.

Abbildung 3.3: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Gesundheit erhielten, nach Finanzierungsmodell



Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

Anm.: Der Anteil der GSS, in dem 0 Prozent der Teilnehmenden eine entsprechende Maßnahme zur Aktivierung erhielten, wird jeweils im oberen Bereich der Abbildungen schriftlich festgehalten. Dies ist sinnvoll, da er in vielen Fällen hoch ist und die Darstellung unübersichtlicher machen würde. 0 Prozent bezieht sich auf GSS, in denen tatsächlich kein Teilnehmender oder keine Teilnehmende eine entsprechende Maßnahme erhält. Daher beginnt – im Gegensatz zu allen anderen Kategorien der x-Achse – die erste mit „<0-10“, wodurch angezeigt wird, dass alle Werte zwischen 0 und 1 dieser ersten Kategorie zugeordnet werden.

Unerwartet ist, dass in immerhin 32,7 Prozent der Grundsicherungsstellen kein einziger „Impuls 50plus“-Teilnehmender eine Gesundheitsförderung erhielt. Eine mögliche Erklärung ist, dass viele Grundsicherungsstellen im Jahr 2010 erst mit dem Aufbau ihrer „Impuls 50plus“-Förderung begannen und dabei oftmals zunächst eine Annäherung an die Gruppe der Teilnehmenden im Vordergrund stand. Erst danach wurden Maßnahmen zur Aktivierung angeboten, deren Notwendigkeit sich in den (Einzel-)Gesprächen zwi-

schen Mitarbeitenden und Teilnehmenden offenbart hatte.³⁸ Eine weitere mögliche Erklärung bezieht sich auf die Angebotspalette einer Grundsicherungsstelle insgesamt: Etwa 50 Prozent der Grundsicherungsstellen, die im Finanzierungsmodell A/B keinen Teilnehmenden im Bereich „Gesundheit“ fördern, tun dies auch nicht im Finanzierungsmodell C. Möglicherweise wird in diesen Grundsicherungsstellen das Thema „Gesundheit“ grundsätzlich nicht beachtet, man findet vor Ort kein entsprechendes Angebot von externen Dienstleistern, oder entsprechende Maßnahmen werden systematisch nicht erfasst. Die genannten Erklärungen könnten auch für andere Maßnahmen gelten, deren Verteilung Auffälligkeiten aufweist.

Bei der Mobilitätsförderung dominieren in beiden Finanzierungsmodellen Grundsicherungsstellen, die keinen ihrer Teilnehmenden fördern (FM A/B: 52,1 Prozent, FM C: 64,3 Prozent). Wenn Grundsicherungsstellen jedoch die Mobilität ihrer Teilnehmenden fördern, sind dies meist zwischen mehr als null und zehn Prozent ihrer Teilnehmenden (FM A/B: 21,9 Prozent, FM C: 19,3 Prozent) oder zwischen 91 und 100 Prozent der Teilnehmenden (FM A/B: 9,5 Prozent, FM C: 5,8 Prozent). Die Verteilung kann insgesamt als polarisiert beschrieben werden, wobei die Werte der „Mitte“ eher niedriger ausfallen (meist deutlich unter 6 Prozent; vgl. Anhang, Abbildung 3.2).

Qualifizierungen werden in beiden Finanzierungsmodellen eher bei geringeren Anteilen der Teilnehmenden umgesetzt, was darauf hindeutet, dass Qualifizierungen meist auf individuelle Bedarfe der Teilnehmenden zurückzuführen sind: Es wird nicht grundsätzlich jeder qualifiziert, sondern es wird angeboten, was der jeweilige Teilnehmende für die Verbesserung seiner Vermittlungsfähigkeit oder für eine konkret in Aussicht stehende Arbeitsaufnahme benötigt. 52,3 Prozent der Grundsicherungsstellen qualifizieren im Finanzierungsmodell A/B zwischen mehr als null und bis zu 30 Prozent ihrer Teilnehmenden, im Finanzierungsmodell C sind es 49,1 Prozent. Hinweise auf ein solches Vorgehen fanden sich auch in den Fallstudien (vgl. Büttner u. a. 2011a: 92). In einigen Grundsicherungsstellen (FM A/B: 12,1 Prozent, FM C: 17,0 Prozent) erhalten jedoch nahezu alle (91 bis 100 Prozent) der Teilnehmenden eine Qualifizierung (vgl. Anhang, Abbildung 3.3).

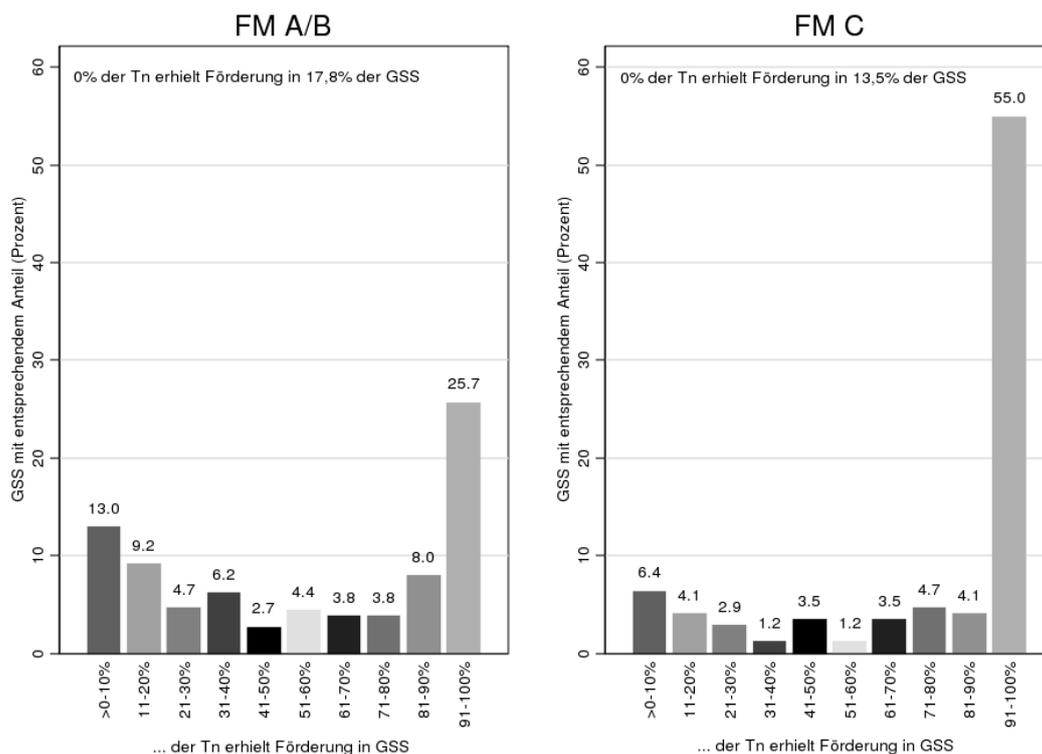
Um Coachingangebote zu erfassen, wurden in der Teilnehmerdatenbank die Kategorien „Gruppencoaching“, „Förderung der Motivation und psychischen Mobilität“ und „sonstige“ vorgegeben. Was genau jedoch der Begriff „Coaching“ bezeichnet, ist sehr verschieden: Bei der Umsetzung der Konzepte des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ nutzten die Pakte diesen Begriff für sehr unterschiedliche Maßnahmen zur Aktivierung.³⁹ Ist im Finanzierungsmodell A/B tendenziell eine U-förmige Verteilung erkennbar, mit einem stärkeren Schwerpunkt auf 91 bis 100 Prozent der Teilnehmenden, dominiert im Finanzierungsmodell C sehr eindeutig der Teil der Grundsicherungsstellen, der 91 bis 100 Prozent der Teilnehmenden über Coachingangebote fördert. Vor allem für die Aktivierung von „Impuls 50plus“-Teilnehmenden scheint somit dieser offene Begriff ein Sammelbecken für die verschiedenen Ansätze zu bieten, mit denen man sich

³⁸ Für Beispiele eher offener Ansätze siehe Büttner u. a. 2011b: 27ff, 88ff, 181ff u. 205ff.

³⁹ Zur Problematik des Begriff „Coaching“ vgl. Büttner u. a. 2011a: 63ff. Für detailliertere Beispiele, welche Maßnahmen zur Aktivierung Pakte unter Coaching fassten vgl. Büttner u. a. 2011b.

der Zielgruppe nähern möchte. Zahlenmäßig kommt die größte Bedeutung Coachingangeboten mit einem Schwerpunkt bei der Förderung der Motivation und psychischen Mobilität zu (etwa die Hälfte der Coachingangebote).

Abbildung 3.4: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Coachingangebote erhielten, nach Finanzierungsmodell



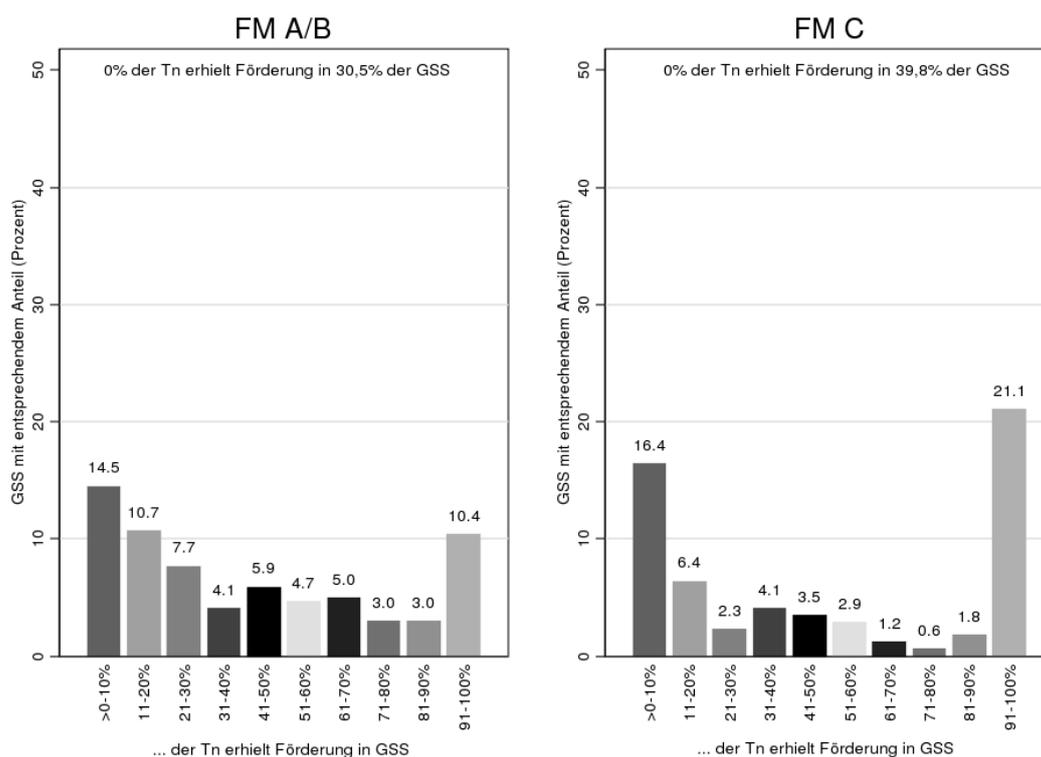
Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

Anm.: Der Anteil der GSS, in dem 0 Prozent der Teilnehmenden eine entsprechende Maßnahme zur Aktivierung erhielten wird jeweils im oberen Bereich der Abbildungen schriftlich festgehalten. Dies ist sinnvoll, da er in vielen Fällen hoch ist und die Darstellung unübersichtlicher machen würde. 0 Prozent bezieht sich auf GSS, in denen tatsächlich kein Teilnehmender oder keine Teilnehmende eine entsprechende Maßnahme erhält. Daher beginnt – im Gegensatz zu allen anderen Kategorien der x-Achse – die erste mit „>0-10“, wodurch angezeigt wird, dass alle Werte zwischen 0 und 1 dieser ersten Kategorie zugeordnet werden.

Bewerbungstrainings erhielten in der Gesamtübersicht ähnlich viele Personen des Finanzierungsmodells A/B wie des Finanzierungsmodells C. Die Verteilung nach Grundsicherungsstellen stellt sich dagegen unterschiedlich dar. Liegen die Schwerpunkte im Finanzierungsmodell A/B bei Anteilen von bis zu 30 Prozent der Teilnehmenden sowie bei 91 bis 100 Prozent der Teilnehmenden, sind die Schwerpunkte im Finanzierungsmodell C eindeutig bei den beiden Extremen, wobei mit 21,1 Prozent die Grundsicherungsstellen bedeutend sind, die zwischen 91 und 100 Prozent der Teilnehmenden mit Bewerbungstrainings unterstützen. Dieser hohe Anteil bei den Teilnehmenden des Finanzierungsmodells C ist überraschend, da diese Personen meist eine längere Arbeitslosigkeitsgeschichte aufweisen und gerade Bewerbungstrainings zur Standardförderung

gehören. Offenbar scheinen trotzdem weitere Unterstützungen im Bewerbungsprozess notwendig, und in den Fallstudien wurde deutlich, dass versucht wird, stärker auf die Zielgruppe sowie auf einzelne Individuen angepasste Förderungen zu ermöglichen und somit den Teilnehmenden tatsächlich zu befähigen, sich zu bewerben (vgl. Büttner u. a. 2011b).

Abbildung 3.5: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich Bewerbungstraining erhielten, nach Finanzierungsmodell



Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

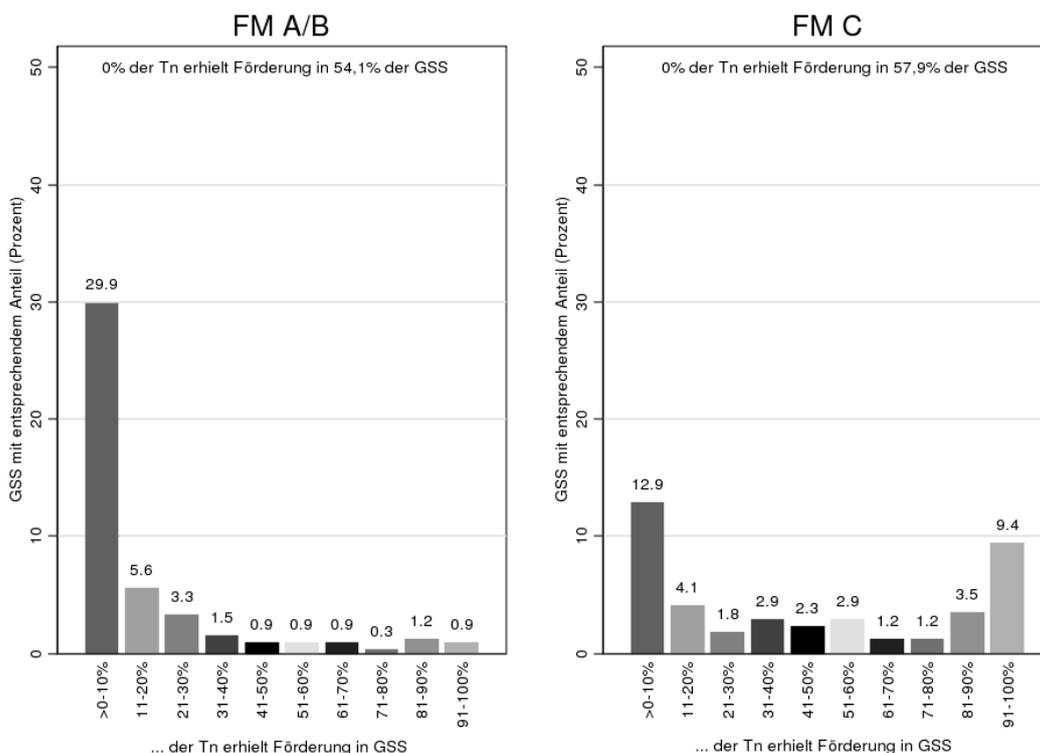
Anm.: Der Anteil der GSS, in dem 0 Prozent der Teilnehmenden eine entsprechende Maßnahme zur Aktivierung erhielten wird jeweils im oberen Bereich der Abbildungen schriftlich festgehalten. Dies ist sinnvoll, da er in vielen Fällen hoch ist und die Darstellung unübersichtlicher machen würde. 0 Prozent bezieht sich auf GSS, in denen tatsächlich kein Teilnehmender oder keine Teilnehmende eine entsprechende Maßnahme erhält. Daher beginnt – im Gegensatz zu allen anderen Kategorien der x-Achse – die erste mit „>0-10“, wodurch angezeigt wird, dass alle Werte zwischen 0 und 1 dieser ersten Kategorie zugeordnet werden.

Die Verteilung bezüglich „Eignungsfeststellungen“ ist sehr ähnlich. In beiden Finanzierungsmodellen ist mit Werten von 36 (FM A/B) und 38 Prozent (FM C) der Anteil der Grundsicherungsstellen am höchsten, die bei 91 bis 100 Prozent ihrer Teilnehmenden eine Eignungsfeststellung durchführen. Keine Eignungsfeststellungen machen 11,2 Prozent der Grundsicherungsstellen im Finanzierungsmodell A/B und 24,0 Prozent der Grundsicherungsstellen im Finanzierungsmodell C. War also in Abbildung 3.1 ersichtlich, dass insgesamt im Finanzierungsmodell C Eignungsfeststellungen mit weniger Teilnehmenden als im Finanzierungsmodell A/B gemacht wurden, gibt es doch deutlich

mehr Grundsicherungsstellen (+12,8 Prozent), bei denen nahezu allen Teilnehmenden (91 bis 100 Prozent) eine Eignungsfeststellung durchlaufen (vgl. Anhang, Abbildung 3.4).

Bei sozialintegrativen Leistungen (siehe Abbildung 3.6) findet sich im Finanzierungsmodell A/B eher und am deutlichsten von den bisher angeführten Maßnahmen zur Förderung eine punktuelle und individuelle Förderung. Im Finanzierungsmodell C fördern immerhin etwa 9,4 Prozent der Grundsicherungsstellen 91 bis 100 Prozent ihrer Teilnehmenden. Der Anteil der Grundsicherungsstellen, in denen kein Teilnehmender und keine Teilnehmende sozialintegrative Leistungen erhielten, ist ähnlich hoch wie bei der Mobilitätsförderung: etwa 54 Prozent der Grundsicherungsstellen im Finanzierungsmodell A/B und 58 Prozent der Grundsicherungsstellen im Finanzierungsmodell C.

Abbildung 3.6: Anteil der Grundsicherungsstellen mit entsprechendem Anteil an Teilnehmenden, die mindestens eine Maßnahme zur Aktivierung im Bereich sozialintegrative Leistung erhielten, nach Finanzierungsmodell



Quelle: gsub-Teilnehmer-Datenbank, eigene Berechnungen.

Anm.: Der Anteil der GSS, in dem 0 Prozent der Teilnehmenden eine entsprechende Maßnahme zur Aktivierung erhielten wird jeweils im oberen Bereich der Abbildungen schriftlich festgehalten. Dies ist sinnvoll, da er in vielen Fällen hoch ist und die Darstellung unübersichtlicher machen würde. 0 Prozent bezieht sich auf GSS, in denen tatsächlich kein Teilnehmender oder keine Teilnehmende eine entsprechende Maßnahme erhält. Daher beginnt – im Gegensatz zu allen anderen Kategorien der x-Achse – die erste mit „>0-10“, wodurch angezeigt wird, dass alle Werte zwischen 0 und 1 dieser ersten Kategorie zugeordnet werden.

Diese sehr punktuelle und individuelle Förderung trifft auf die weiteren Maßnahmen zur Aktivierung ebenfalls zu.

Existenzgründungsförderungen sind in beiden Finanzierungsmodellen von geringer Bedeutung. Es gibt erwartungsgemäß nur wenige Grundsicherungsstellen, in denen mehr als 50 Prozent der Teilnehmenden Existenzgründungsförderung erhalten. Diese gehen vermutlich auf Pakte mit Schwerpunkten in diesem Bereich zurück (vgl. Anhang, Abbildung 3.5).⁴⁰

Bei öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Verteilung auf Teilnehmende in den Grundsicherungsstellen für beide Finanzierungsmodelle ähnlich. Lässt man die Grundsicherungsstellen außer Acht, die keine Teilnehmenden in öffentlich geförderte Beschäftigung geben, sind in beiden Finanzierungsmodellen die Anteile der Grundsicherungsstellen am höchsten, die mehr als null und bis zu 30 Prozent ihrer Teilnehmenden in öffentlich geförderte Beschäftigung zuweisen.

Zeigte sich bereits bei den Anteilen der Teilnehmenden insgesamt, dass ein Ehrenamt auszuüben, eine Sprachförderung oder einen Eingliederungs- bzw. Vermittlungsgutschein zu erhalten, nur für die Aktivierung weniger Personen von Bedeutung ist, wird dies bei der Verteilung der Förderungen auf Teilnehmende in einzelnen Grundsicherungsstellen bestätigt. Wenn Grundsicherungsstellen diese Maßnahmen zur Aktivierung nutzen, dann meist nur für ein bis zehn Prozent ihrer Teilnehmenden. Hier ist am deutlichsten eine sehr ausgewählte und im Einzelfall am Bedarf orientierte Förderung erkennbar.

3.1.5 Zwischenfazit

Auch wenn einschränkend auf unterschiedliche Erfassungen in der Teilnehmerdatenbank verwiesen werden muss, kann festgestellt werden, dass mehr als eine Million erfasste Maßnahmen auf eine intensive Aktivierung der Teilnehmenden hindeuten.

Sieht man sich an, wie viele Teilnehmende von bestimmten Maßnahmen erreicht wurden, dann wird deutlich, dass Betreuungsangebote – ob in Form individueller Begleitung bei der Arbeitssuche oder in Form von Coachingangeboten – zusammen mit Eignungsfeststellungen – als Grundlage für ein planvolles und zielführendes Arbeiten mit Teilnehmenden – die größte Bedeutung zukommt, gefolgt von Bewerbungstrainings und Qualifizierungen. Im Vergleich zur Regelförderung spielte im Bundesprogramm im Jahre 2010 die Förderung und Entwicklung individueller Potenziale, Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen einschließlich der Förderung von Existenzgründungen eine größere Rolle, die Schaffung von „Ersatzbeschäftigung“ oder die Förderung der Eingliederung durch Subventionen an Arbeitgeber dagegen eine geringere.

Ebenfalls von Relevanz sind Mobilitätsförderungen, Gesundheitsförderungen und sozialintegrative Leistungen, wobei diese – zusammen mit Coachingangeboten und Eignungsfeststellungen – die entscheidenden Unterschiede zwischen den Finanzierungsmodellen aufzeigen. So sind Coachingangebote, Gesundheitsförderung und sozialintegrative Leistungen im Finanzierungsmodell C von größerer Bedeutung, Eignungsfeststellungen und Mobilität dagegen im Finanzierungsmodell A/B.

⁴⁰ Beispiele für solche Pakte sind „Jahresringe®“ (Büttner u. a. 2011b: 350f.), „STÄRKEN 50+“ (Büttner u. a. 2011b: 506f.) oder „pakt an!“ (Büttner u. a. 2011b: 468).

Unterschiede in der Aktivierung von Frauen und Männern sind nur in geringfügigem Umfang festzustellen. Im Finanzierungsmodell C sind die Unterschiede am deutlichsten: Bei Eignungsfeststellungen ist der Anteil der Frauen, die daran partizipieren, um 3 Prozentpunkte höher als der der Männer und bei öffentlich geförderter Beschäftigung umgekehrt um 3 Prozentpunkte niedriger.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Grundsicherungsstellen zur Aktivierung ihrer Teilnehmenden die verschiedenen Maßnahmen in sehr unterschiedlichem Ausmaße nutzen: Manche nutzen einige Maßnahmen für nahezu alle ihrer Teilnehmenden, haben diese also als feste Elemente bei der Aktivierung etabliert, andere Maßnahmen sind in allen Grundsicherungsstellen eher von geringer Bedeutung oder werden nicht genutzt.⁴¹ Für einige Maßnahmen wird eine Polarisierung beim Vorgehen der Grundsicherungsstellen sehr deutlich. Bei der Mobilitätsförderung im Finanzierungsmodell A/B ist dies beispielsweise gut erkennbar: Viele Grundsicherungsstellen fördern nur einen eher geringen Teil ihrer Teilnehmenden, jedoch fördert auch ein nennenswerter Teil der Grundsicherungsstellen nahezu alle Teilnehmenden. Eine ähnliche Polarisierung ist auch bei Eignungsfeststellungen im Finanzierungsmodell C oder ansatzweise bei Qualifizierungen zu finden.

3.2 Förderung und Unterstützung in den Aussagen der Teilnehmenden aus der telefonischen Befragung

3.2.1 Die Wahl der Förderangebote

Zwar war nach Angaben der Mehrheit der Grundsicherungsstellen in der Organisationsbefragung die Teilnahme am Bundesprogramm als solchem freiwillig (vgl. 79); das muss aber nicht bedeuten, dass diejenigen, die sich zur Teilnahme entschlossen, dann auch eine freie Auswahl unter verschiedenen Förderangeboten hatten. Zum einen kann es sein, dass zumindest eine Eingangsstufe (z. B. Profiling oder Gruppencoaching) für alle gleich und verpflichtend war; zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere „in der Fläche“ und bei eher kleinen örtlichen Teilnehmerzahlen die Auswahl an Förderangeboten zwangsläufig begrenzt war.

Vor diesem Hintergrund ist es kein Widerspruch zur überwiegend freiwilligen Teilnahme, dass nach eigener Angabe nur rund 40 Prozent der Befragten⁴² frei zwischen einzelnen Maßnahmen und Förderangeboten des Programms wählen konnten (FM A/B: 39,0 Prozent; FM „Impuls 50plus“: 41,3 Prozent). Weit über 40 Prozent konnten nicht selber wählen und waren zur Teilnahme an bestimmten Maßnahmen verpflichtet (FM A/B: 43,7 Prozent; FM „Impuls 50plus“: 44,2 Prozent), nur knapp 7 Prozent bzw. 8 Prozent der Teilnehmenden stand eine Kombination von verpflichtenden Maßnahmen und frei wählbaren Angeboten zur Verfügung (vgl. Anhang, Tabelle 3.2).

⁴¹ Einschränkung sei hier noch einmal darauf hingewiesen, dass ein völliges Fehlen mancher Maßnahmen zur Aktivierung in einigen Grundsicherungsstellen auch auf eine unsaubere Erfassung Förderungskombinationen zurück gehen kann.

⁴² Diese Frage wurde nur in Welle 1 gestellt.

3.2.2 Aussagen zur Betreuung

Die Befragten gaben weiterhin Auskunft darüber, ob sie bei der Stellensuche von ihrem persönlichen Berater im Programm unterstützt wurden. Dies bejahten lediglich 58,6 Prozent der Teilnehmenden aus dem FM A/B und 59,1 Prozent aus dem Finanzierungsmodell Impuls – d. h. etwa 40 Prozent der Teilnehmenden waren bei der Stellensuche auf sich allein gestellt, oder es ist überhaupt nicht zu einer Stellensuche gekommen.

Eine Nachbetreuung von Teilnehmenden, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, fand bei gut einem Drittel der Befragten statt (Tabelle 3.3); etwas höher ist der Anteil derjenigen, die bei Bedarf auf Beratung und Hilfe zurückgreifen konnten. Immerhin rund 14 Prozent der Befragten berichten von der Möglichkeit von Nachqualifizierungen im Bedarfsfalle. – Dass alle diese Werte von Befragungswelle 1 zu Welle 2 etwas zurückgehen, liegt daran, dass diese Fragen nur an Personen gestellt werden konnten, die Arbeit aufgenommen hatten. Da für die Welle 2 keine neuen Befragten hinzukamen, liegen die Arbeitsaufnahmen zum Zeitpunkt der Welle 2 im Durchschnitt länger zurück, und folglich wurden die Unterstützungsangebote zurückgefahren oder nicht mehr in Anspruch genommen.

Tabelle 3.3: Nachbetreuung nach Beschäftigungsaufnahme

Angebote der Grundsicherungsstellen an Personen, die eine Beschäftigung oder eine Selbständigkeit aufgenommen haben.	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„ja“ (Angaben in Prozent)			
Regelmäßige Beratungsgespräche durch den persönlichen Berater	36,4	26,9	37,8	35,5
Bei Bedarf Beratung und Hilfe	42,3	34,4	38,5	37,1
Nachschulungen oder Nachqualifizierungen, falls diese für die Arbeit erforderlich sein sollten	14,3	11,4	14,0	6,5

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

3.2.3 Umgang mit Problemen im persönlichen und häuslichen Bereich

Anknüpfend an den Erfahrungen, die bei der Kundenbefragung im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel gemacht wurden (vgl. ZEW et al. 2007), wurden die Teilnehmenden der telefonischen Befragung nicht direkt nach bestimmten persönlichen Problemen gefragt, sondern danach, ob sie das jeweilige Problem während der Teilnahme am Programm⁴³ stark in Anspruch genommen habe. Durch diese Frageformulierung wird eine vom Befragten möglicher Weise als stigmatisierend wahrgenommene Zuschreibung („Haben Sie ein Alkoholproblem?“) vermieden und eine eher einführende Perspektive eingenommen, die eine größere Offenheit bei der Beantwortung erwarten lässt. Ob diese Erwartung zutrifft, lässt sich im zeitlich und finanziell begrenzten Rahmen von Forschungsaufträgen zur Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Programmen

⁴³ Bei der Kundenbefragung im Rahmen der Experimentierklausel-Evaluation lautete die Formulierung: „seitdem Sie Arbeitslosengeld II beziehen“.

leider nicht testen⁴⁴; jedenfalls aber lässt sich feststellen, dass mit dieser Frageformulierung auch bei eher sensiblen Problemen erhebliche Anteile von Personen angetroffen werden, die zugeben, von dem jeweiligen Problem betroffen zu sein. Dieses ist dann der Anknüpfungspunkt um weiter danach zu fragen, ob die Antwortenden im Rahmen ihrer Teilnahme an dem Programm eine konkrete Hilfestellung bezogen auf das Problem erhalten haben. Der Vergleich mit den entsprechenden Antworten in der Experimentierklausel-Kundenbefragung gibt Aufschluss darüber, ob im Bundesprogramm Probleme aus dem persönlichen und häuslichen Bereich, die eine Arbeitsaufnahme möglicher Weise behindern, mit größerer Wahrscheinlichkeit durch konkrete Hilfsangebote adressiert werden als im SGB II-Regelgeschäft.

Die Teilnehmenden des Bundesprogramms wurden zu beiden Befragungszeitpunkten befragt, welche Probleme sie stark in Anspruch genommen haben und welche konkrete Hilfestellung sie im Rahmen des Programms erhalten haben.

Tabelle 3.4: Inanspruchnahme durch persönliche und häusliche Probleme während der Programmteilnahme

Welche Probleme haben Sie während der Programmteilnahme stark in Anspruch genommen?	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„ja“ (Angaben in Prozent)			
Betreuung minderjähriger Kinder	5,8	8,2	6,8	8,0
Häusliche Pflege von Angehörigen	10,9	9,9	12,0	12,9
Gesundheitliche Probleme	34,6	36,0	54,8	52,2
Psychische oder Suchtprobleme	13,9	12,8	20,8	18,8
Schulden	22,5	21,1	23,7	21,5
Familiäre oder Partnerkonflikte	12,1	8,4	13,3	9,0

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Die Betreuung minderjähriger Kinder sowie die Pflege von Angehörigen gehören nicht zu den zentralen Problemfeldern, mit denen es die Teilnehmenden im Programm zu tun bekommen. Relevant sind jedoch gesundheitliche Probleme: Insbesondere bei den Teilnehmenden im Programmteil „Impuls 50plus“ geben zu beiden Befragungszeitpunkten über 50 Prozent der Befragten an, von gesundheitlichen Problemen belastet zu sein. Auch im Finanzierungsmodell A/B geben dies über ein Drittel der Befragten an. Gesundheit sowie psychische oder Suchtprobleme sind die beiden Dimensionen, in denen sich der Unterschied zwischen den Teilnehmergruppen der beiden Finanzierungsmodelle deutlicher zeigt als beim Lebensalter. Zugleich wird damit deutlich, dass die Zuordnung von Teilnehmenden zu dem einen oder dem anderen Programmteil nicht zufällig erfolgte, sondern im Durchschnitt auf einer begründeten Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte bezüglich der Vermittlungshemmnisse dieser Personen beruhte.

⁴⁴ Man müsste einer Teilstichprobe eine unterschiedliche Frageformulierung vorlegen, könnte aber – wenn die Erwartung unterschiedlicher Antwortreaktionen bestätigt würde – die Teilstichprobe mit den durch konfrontative Frageformulierung weniger offenen Antworten im Rahmen der Evaluation nicht nutzen.

Die folgende Tabelle gibt Auskunft darüber, welcher Anteil der Teilnehmer und Teilnehmerinnen, die angegeben haben, von bestimmten Problemen während der Programmteilnahme stark beansprucht zu sein, konkrete Hilfestellung während des Programms erhalten haben. Zum Vergleich werden die betreffenden Werte aus der Kundenbefragung zur Evaluation der Experimentierklausel angegeben.

Tabelle 3.5: Erhaltene Hilfestellung bei persönlichen oder häuslichen Problemen

Welche konkrete Hilfe haben Sie im Rahmen des Programms erhalten?	FM A/B		FM „Impuls 50plus“		zum Vergleich: Kundenbefragung § 6c SGB II
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2	
	„ja“ (Angaben in Prozent derjenigen, die angegeben hatten, von dem Problem betroffen zu sein)				
Beratung oder Hilfe bezgl. der Betreuung minderjähriger Kinder	15,5 (n=206)	14,1 (n=227)	17,1 (n=35)	12,1 (n=33)	5,3
Organisation der Hilfe für die häusliche Pflege von Angehörigen	12,3 (n=389)	17,2 (n=273)	12,9 (n=62)	21,1 (n=52)	2,8
Einschalten des Medizinischen Dienstes der Arbeitsagentur wegen gesundheitlicher Probleme	25,2 (n=1.235)	25,2 (n=995)	38,0 (n=284)	35,0 (n=214)	nicht gefragt
Beginn einer therapeutischen Maßnahme (Entziehungskur, psychologische Beratung) bei psychischen oder Suchtproblemen	14,7 (n=496)	28,0 (n=353)	24,1 (n=108)	35,1 (n=77)	8,7
Schuldenberatung	19,2 (n=801)	24,0 (n=582)	28,5 (n=123)	23,3 (n=90)	7,9
Familien- oder Partnerberatung	3,7 (n=431)	4,3 (n=231)	4,3 (n=69)	0,0 (n=37)	4,5 (einschl. Erziehungsberatung)

Quellen: eigene Erhebung, eigene Berechnung; (ZEW et al. 2007).

Im Rahmen von „Perspektive 50plus“ wurde am ehesten auf gesundheitliche sowie auf psychische oder Suchtprobleme eingegangen, gefolgt von Schuldenproblemen oder Problemen bei der Organisation häuslicher Pflege. Dieses sind auch die Probleme, bei denen Teilnehmende des Finanzierungsmodells „Impuls 50plus“ zu höheren Anteilen Hilfe erhielten als die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B. Die berichteten „Interventionsquoten“ – d.h. der Anteil derjenigen, die Hilfe erhalten haben, an den Antwortenden mit einem Problem der betreffenden Kategorie – mögen auf den ersten Blick gering erscheinen, da in jedem Fall nur die Minderheit derjenigen, die von einer bestimmten Kategorie von Problemen betroffen sind, auch Hilfe erhalten.⁴⁵ Aufschluss-

⁴⁵ Bei der Bewertung der „Interventionsquoten“ ist auch zu berücksichtigen, dass Probleme, die Befragte in der anonymen telefonischen Befragung berichten, in den Beratungsgesprächen nicht immer zur Sprache kommen. In der allgemeinen SGB II-Praxis von 2006/2007 war die Nicht-Thematisierung

reich ist jedoch ein Vergleich mit den betreffenden Werten aus der Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel durchgeführt wurde. Diese Vergleichswerte beziehen sich auf alle Altersgruppen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, sie sind repräsentativ nur für die Regionen, die in die Experimentierklausel-Evaluation einbezogen wurden, und sie beziehen sich auf die SGB II-Praxis in einem Zeitraum etwa Ende 2006/Anfang 2007. Trotz dieser Einschränkungen, die bezüglich der Vergleichbarkeit der Daten gemacht werden müssen, dürfte die Schlussfolgerung nicht übertrieben sein, dass persönliche Probleme der Teilnehmenden und solche aus ihrem persönlichen Umfeld im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ in deutlich höherem Maße adressiert werden konnten als es in der Regelförderung der Fall ist.

Das familiäre Umfeld ist in einem Vermittlungs- und Beratungsprozess von zentraler Bedeutung – Kenntnisse über die Situationen und Besonderheiten des häuslichen Umfeldes, insbesondere der Familienmitglieder, helfen der Fachkraft, Verhaltensweisen und Einstellung der Teilnehmenden besser zu verstehen. In Welle 1 der Befragung wurden die nicht allein lebenden Teilnehmenden befragt, ob sich die Fachkraft nach der Situation der anderen Haushaltsmitglieder erkundigt hat. Dies trifft für beide Teilnehmergruppen (Finanzierungsmodelle A/B bzw. „Impuls“) nur zu etwas über 28 Prozent zu. Die Erkundigung nach der Situation der Haushaltsmitglieder scheint nicht im Fokus des Interesses der Beratungsleistung zu liegen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass nur 12,7 Prozent der nicht allein lebenden Teilnehmer aus FM A/B und 11,65 Prozent der nicht allein lebenden Teilnehmer aus „Impuls“ angeben, dass auch andere Haushaltsmitglieder zu einem gemeinsamen Gespräch eingeladen wurden.⁴⁶ Möglicher Weise führt der hohe Anteil von Alleinlebenden unter den Teilnehmenden (vgl. S. 24) dazu, dass diese Zielgruppe als typischer Weise allein lebend wahrgenommen und daher der Haushaltskontext auch bei Teilnehmenden aus Mehrpersonenhaushalten nicht thematisiert wird.

3.2.4 Die Einschätzung der Förderung durch die Teilnehmenden

Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen wurden in beiden Wellen der telefonischen Befragung danach befragt, wie sie die Unterstützung im Rahmen des Programms einschätzen, welche positiven Effekte sie der Programmteilnahme zuschreiben und ob sich durch die Programmteilnahme ihre Arbeitsmarktchancen verbessert haben (Tabelle 3.6). Wie schon bei den Aussagen über erhaltene Hilfestellungen soll auch hier wieder ein Vergleich mit dem Regelgeschäft vorgenommen werden, wie es sich Ende 2006/Anfang 2007 in der Kundenbefragung zur Experimentierklausel-Evaluation darstellte. Bei diesem Fragenkomplex liegen nach Altersgruppen disaggregierte Auswertungen vor, so dass eine bessere Vergleichbarkeit der Antworten gegeben ist. Es fällt auf, dass die Aussagen der Teilnehmenden des Bundesprogramms deutlich positiver ausfallen als die seinerzeitigen Beurteilungen des SGB II-Regelgeschäfts (Tabelle 3.6). Dieses gilt in

vorhandener Probleme bedeutsamer als die Nicht-Intervention nach Thematisierung. In der vorliegenden Teilnehmerbefragung wurde aus Gründen der Interviewdauer darauf verzichtet, nach der Thematisierung der Probleme zu fragen.

⁴⁶ Die entsprechenden Werte aus der Experimentierklausel-Evaluation zum Vergleich: 35 Prozent Erkundigung und 16,5 Prozent gemeinsames Beratungsgespräch.

ganz besonderem Maße bei der Aussage zur Hilfe bei der Entwicklung einer neuen Perspektive. Die Aktivierungsbemühungen im Rahmen des Bundesprogramms werden von einem deutlich größeren Anteil der Antwortenden als glaubwürdig wahrgenommen (mehr Zustimmung bei „man unterstützt mich wirklich...“, weniger Zustimmung bei „nur Forderungen, keine wirkliche Unterstützung“ und bei „für die Mitarbeiter dort bin ich doch nur eine Nummer“). Sehr deutlich ist auch die explizite Kontrastierung zum Regelgeschäft: Zwischen etwa 42 und 48 Prozent der Antwortenden stimmen der Aussage zu, dass sich vor ihrer Teilnahme am Bundesprogramm niemand richtig um sie gekümmert habe. Im Bundesprogramm ist offensichtlich nicht nur die Glaubwürdigkeit und Intensität der Betreuung höher, sondern auch die Kontinuität: Nur etwa ein gutes Viertel der Antwortenden berichtet von mehrfachem Wechsel des Betreuers, was angesichts hoher Personalfuktuation und hoher Befristungsanteile von Arbeitsverträgen in den Jobcentern und bei Dienstleistern, wie sie sich in den Fallstudien (vgl. Dritter Zwischenbericht) darstellen, eher moderat ist.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch festzustellen, dass es selbst im Bundesprogramm nicht möglich war, durchgängig mehrheitlich positive Einschätzungen bei den Teilnehmenden zu erreichen – dieses gilt nur für „wirkliche Unterstützung“ und das Einbringen der eigenen Vorstellungen. Es sind nur jeweils starke Minderheiten, die für sich eine neue Perspektive sehen oder bei denen sich durch die Teilnahme am Programm die soziale Teilhabe („Kontakt zu anderen Menschen“) verbessert hat. Knappe Mehrheiten stimmen der Aussage zu, dass ihnen das Programm nicht wirklich Neues habe bringen können – wobei der hohe Anteil von Antwortverweigerungen bei dieser Frage darauf zurückzuführen sein könnte, dass diejenigen, die vorher überhaupt nicht aktiviert wurden, keine Vergleichsmöglichkeiten haben. Und schließlich teilt nur rund ein Viertel der Antwortenden die Einschätzung, dass sich durch die Programmteilnahme die Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessert hätten. Diese Werte liegen unter den Integrationsquoten (vgl. S. 96), und es gibt auch keinen klaren Zusammenhang zwischen dem Erwerbsstatus der Antwortenden, einer etwaigen Arbeitsaufnahme zwischen den beiden Befragungswellen und den Antworten auf diese Frage. Die Erklärung für dieses Phänomen dürfte darin zu suchen sein, dass am Arbeitsmarkt erfolgreiche Teilnehmende dazu tendieren, ihren Erfolg sich selbst zuzuschreiben – was ja durchaus im Sinne des Aktivierungsgedankens oder des Ziels des „*Empowerment*“ ist.

Tabelle 3.6: Aussagen zur Einschätzung der erhaltenen Förderung

	FM A/B		FM „Impuls 50plus“		zum Vergleich: Kundenbefragung § 6c SGB II	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2	50 bis 57 J.	≥58 J.
„trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ (Angaben in Prozent)						
Man unterstützt mich wirklich, um neue Arbeit zu finden.	58,1	56,1	58,7	53,9	37,0	25,2
Ich habe den Eindruck, dass man dort nur Forderungen an mich stellt, ohne mich zu unterstützen.	33,4	31,7	34,7	33,7	47,5	38
Man hat mir geholfen, eine neue Perspektive zu entwickeln.	42,4	41,6	47,5	41,2 (*)	19,7	15,2
Ich kann meine eigenen Vorstellungen einbringen.	64,7	60,9	66,2	62,2	54,0	40,8
Für die Mitarbeiter dort bin ich doch nur eine Nummer.	35,7	35,8	36,5 (*)	37,1	54,7	54,9
Mein persönlicher Betreuer hat mehrmals gewechselt. ⁴⁷	24,5	28,1	26,2	28,5	64,0	68,0
Vor der Teilnahme an „Perspektive 50plus“ hat sich niemand richtig um mich gekümmert.	45,1	45,0 (*)	48,8	42,4 (*)		
Ich habe endlich wieder Kontakt zu anderen Menschen.	46,8	46,0	51,2	47,1		diese Fragen wurden bei der Kundenbefragung im Rahmen der Experimentierklausel-Evaluation nicht gestellt
Was die anbieten kenne ich doch alles schon, neue Unterstützungsangebote gibt es nicht wirklich.	53,1 (*)	52,8 (*)	50,6 (*)	53,7 (*)		
Durch die Teilnahme an dem Programm haben sich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessert.	28,5 (*)	28,7	22,2 (*)	23,4 (*)		

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung; ZEW et al. 2007: 175.

(*) Im Durchschnitt entfielen in diesem Fragenblock etwa drei Prozent aller Angaben auf „weiß nicht“. Alle Werte, bei denen die „weiß nicht“-Angaben über 4 Prozent ausmachen, sind mit einem (*) vermerkt.

Vergleicht man die Antworten nach dem Finanzierungsmodell, so ist zunächst nicht überraschend, dass im Modell C („Impuls“) die Einschätzungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen noch etwas gedämpfter sind – die Maßnahmen in diesem Finanzierungsmodell sind ja auch zum Teil nicht direkt auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet, und die Teilnehmenden weisen stärkere Vermittlungshemmnisse auf (vgl. Kapitel 2 und Abschnitt 5.2.5). Andererseits bejahen am Finanzierungsmodell C Teilnehmende häufiger als die Teilnehmenden des Modells A/B – zumindest in der ersten Befragungswelle – dass man ihnen geholfen habe eine neue Perspektive zu entwickeln, dass sie jetzt

⁴⁷ Die Frageformulierung aus der Experimentierklausel-Kundenbefragung ist in diesem Punkt nur bedingt vergleichbar: „Haben Sie dort bei (*Name des Trägers*) für Beratung und Vermittlung einen festen Ansprechpartner, mehrere feste Ansprechpartner oder keinen festen Ansprechpartner?“ Die angegebenen Vergleichswerte sind die Summe der Angaben für „mehrere“ und „keinen“.

endlich wieder Sozialkontakte hätten und dass sich vorher niemand richtig um sie gekümmert habe. Es handelt sich hier offenbar um eine Gruppe, für die es vor Einführung des Finanzierungsmodells C kaum Angebote gab.

Betrachtet man schließlich die Entwicklung über die Zeit, so fällt auf, dass die Antworten bei den meisten Fragen in der Befragungswelle 2 etwas weniger positiv ausfallen als in der Welle 1. Dieses gilt unabhängig davon, ob die betreffenden Personen zwischenzeitlich eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. Hier dürfte es sich vor allem um Gewöhnungseffekte handeln: Der Bewertungs- und Vergleichsmaßstab verschiebt sich. Die Aussagen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen bilden hier insofern eine positive Ausnahme, als es zwischen den Wellen einen leichten Verbesserungstrend gibt.

3.2.5 Zufriedenheit der Teilnehmenden mit verschiedenen Aspekten des Programms

Die Teilnehmenden, die in die telefonische Befragung einbezogen wurden, wurden auch nach ihrer Zufriedenheit mit dem Programm insgesamt sowie verschiedenen Einzelaspekten befragt. Die Antworten wurden auf einer Viererskala erfasst; in Tabelle 3.7 werden die Mittelwerte und Standardabweichungen berichtet. Aufgrund der Konstruktion der Antwortskala⁴⁸ bedeuten niedrigere Mittelwerte eine höhere Zufriedenheit. Die Verteilung der Antwortmittelwerte zeigt in verschiedenen Vergleichsdimensionen bemerkenswert konsistente Muster:

- (10) Mit Ausnahme des Aspekts „Förderung der beruflichen Fähigkeiten“ überschreiten die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte nicht den Wert von 2,5 und liegen damit im Durchschnitt um „eher zufrieden“.
- (11) Die Teilnehmenden des Finanzierungsmodells C („Impuls 50plus“) urteilen durchweg etwas positiver als die Teilnehmenden des Finanzierungsmodells A/B. Das könnte Ausdruck ihrer intensiveren und stärker auf persönliche und häusliche Problemlagen bezogenen Förderung sein; vielleicht sind aber auch diese Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit im Durchschnitt niedriger ist, einfach weniger kritisch.
- (12) Nahezu alle gemessenen Zufriedenheitswerte zeigen im Zeitverlauf, also zwischen Welle 1 und Welle 2, leichte Verschlechterungen – bei leichter Zunahme der Streuung. Da die zeitliche Distanz zwischen den beiden Wellen individuell gesteuert wurde – d.h. die ersten Befragungen für Welle 2 schlossen sich unmittelbar an die letzten Befragungen für Welle 1 an – spiegeln diese Veränderungen der Zufriedenheiten kaum „historische“ Unterschiede im Programmablauf wider, sondern eher individuelle Gewöhnungseffekte: im Zeitablauf steigen die Ansprüche.
- (13) Soweit Vergleichsmöglichkeiten gegeben sind, liegen die Zufriedenheiten mit dem Bundesprogramm deutlich höher als die seinerzeit in der Kundenbefragung zur Experimentierklausel-Evaluation in der gleichen Altersgruppe ermittelten Werte.

⁴⁸ 1 = sehr zufrieden, 2 = eher zufrieden, 3 = eher unzufrieden, 4 = sehr unzufrieden.

Tabelle 3.7: Zufriedenheit mit dem Programm und einzelnen Aspekten

Zufriedenheit mit...	FM A/B		FM C		zum Vergleich: Kundenbefragung § 6c SGB II	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2	50 bis 57 J.	≥58 J
... den Maßnahmen und der Betreuung im Programm insgesamt	2,21 (1.00)	2,30 (1.02)	2,15 (1.05)	2,20 (1,00)	2,54	2,44
... der Zeit, die man sich genommen hat	1,84 (.94)	1,93 (.96)	1,74 (.91)	1,84 (.94)	2,14	2,2
... dem Verständnis für ihre persönliche Situation	2,04 (1,00)	2,10 (1,01)	1,89 (1,01)	1,95 (1,04)	2,46	2,37
... der Förderung der beruflichen Fähigkeiten	2,51 (1.05)	2,57 (1.07)	2,57 (1.08)	2,56 (1.06)	2,82	2,85
... der Erreichbarkeit des persönlichen Betreuers ⁴⁹	1,71 (.89)	1,79 (.93)	1,59 (.84)	1,67 (.89)	2,5	2,5
... der Freundlichkeit des persönlichen Betreuers	1,45 (.73)	1,56 (.79)	1,42 (.71)	1,49 (.79)	1,82	1,77
... der Sachkenntnis des Betreuers	1,84 (.92)	1,97 (.96)	1,82 (.93)	1,87 (.93)	2,28	2,19
... der Häufigkeit der persönlichen Beratung und Betreuung	1,99 (.94)	2,04 (.96)	1,85 (.87)	1,92 (.97)	diese Fragen wurden bei der Experimentierklausel-Evaluation nicht gestellt	
... der Qualität der angebotenen Maßnahmen	2,27 (1.02)	2,42 (1.05)	2,26 (1.06)	2,32 (1.08)		
... der Passgenauigkeit der angebotenen Maßnahmen	2,38 (1.03)	2,50 (1.05)	2,33 (1.07)	2,48 (1.05)		

Quellen: eigene Erhebung; eigene Berechnung; ZEW et al. 2007: 173.

Kursive Werte in Klammern: Standardabweichung.

Beim Vergleich der einzelnen bewerteten Sachverhalte fällt auf, dass die relativ geringsten Zufriedenheiten (bis hin zu einem Wert von 2,5, der bei Antwortmöglichkeiten von 1-4 einer Bewertung „teils-teils“ entspricht) bei der „Förderung der beruflichen Fähigkeiten“, der „Passgenauigkeit der angebotenen Maßnahmen“ und der „Qualität der angebotenen Maßnahmen“ zu finden sind. Vergleichsmöglichkeiten zur Kundenbefragung sind nur bei der „Förderung der beruflichen Fähigkeiten“ gegeben: Auch bei der Experimentierklausel-Evaluation wurde dieser Punkt relativ am kritischsten bewertet.

3.3 Zusammenfassung

Die Offenheit des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für die Gestaltung vor Ort spiegelt sich in großer Heterogenität der lokalen Förderungsprofile. Auf diesen Befund dürfte sich allerdings auch auswirken, dass Fördermaßnahmen, die nicht regelhaft standardisiert sind, auch nicht standardisiert erfasst werden können, d. h. neben der Bandbreite in der lokalen Ausgestaltung der Förderung dürfte es auch eine erhebliche Bandbreite in der Art und Weise geben, wie Maßnahmen erfasst und zugeordnet wurden. Trotz dieser Unsicherheiten wird man sagen können, dass im Bundesprogramm im Ver-

⁴⁹ In der Kundenbefragung zur Experimentierklausel: „telefonische Erreichbarkeit“.

gleich zur Regelförderung, die die gleiche Altersgruppe im Jahre 2010 erhielt, die Förderung und Entwicklung individueller Potenziale, Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen einschließlich der Förderung von Existenzgründungen eine größere Rolle spielte, die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und die Förderung der Eingliederung durch Lohnkostenzuschüsse dagegen eine geringere. Das Bundesprogramm ist im Vergleich zur Regelförderung konsequenter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und eher auf Dienstleistung als auf finanzielle Förderung ausgelegt. Dabei werden die im persönlichen Bereich liegenden Vermittlungshemmnisse stärker als in der Regelförderung adressiert. In der subjektiven Bewertung und Zufriedenheit wird das Bundesprogramm in allen verfügbaren Vergleichsdimensionen positiver bewertet als die Regelförderung vier Jahre zuvor von der gleichen Altersgruppe.

4 Typisierung der Strategien und Konzepte der Jobcenter bei der Umsetzung des Programms

4.1 Ziel der Typisierung

Der Auftrag der Evaluation besteht u. a. darin, Zusammenhänge zwischen den regionalen Strategien und Konzepten für „Perspektive 50plus“ einerseits und dem Aktivierungs- und Integrationserfolg andererseits herzustellen. Von Seiten des BMAS wurden den Beschäftigungspakten und Grundsicherungsstellen große Freiheitsgrade bei der Umsetzung des Bundesprogramms vor Ort gewährt. Statt bestimmte Instrumente und Verfahrensweisen vorzugeben, von denen angenommen wird, dass diese für eine Integration förderlich sein könnten, orientiert sich die Steuerung des Bundesprogramms hauptsächlich an Zielvereinbarungen mit den Grundsicherungsstellen bezüglich der zu erreichenden Aktivierungen und Integrationen. Die Wahl der Maßnahmen, die Ablauf- und Aufbauorganisation und die Einbindung weiterer Akteure in die Umsetzung des Bundesprogramms wurde den Grundsicherungsstellen selbst überlassen. Nach der Durchführung der Fallstudien und der vergleichenden Analyse mit den Daten aus der ersten Befragung der Grundsicherungsstellen im Jahr 2008 wurde deutlich, dass es in der Umsetzung und strategischen Ausrichtung von „Perspektive 50plus“ große Unterschiede zwischen den einzelnen Grundsicherungsstellen und sogar denen desselben Paktes gibt. Es ist daher geboten, den Zusammenhang zwischen Konzept einerseits und Aktivierungs- und Integrationserfolg andererseits nicht auf der Ebene der Beschäftigungspakte als Ganzen herzustellen, sondern hierfür die Ebene der Grundsicherungsstellen heranzuziehen.

Die Ausschreibung für die Evaluation sah ursprünglich vor, den Zusammenhang von Konzept und Integrationserfolg auf der Grundlage der 31 Fallstudien zu untersuchen. Dieses hätte aber bedeutet, dass die Hälfte der 62 Beschäftigungspakte, der an ihnen beteiligten Grundsicherungsstellen und der von ihnen geförderten Personen in diese Analyse nicht hätte einbezogen werden können – mit entsprechend restriktiven Folgen für die Fallzahlen, mit denen der Zusammenhang von Konzepten und bestimmten seltenen Ereignissen (z. B. nachhaltige Integrationen im kleineren Programmteil FM C) hätte untersucht werden können. Wir haben uns deshalb dafür entschieden, diesen Untersuchungsteil auf der Grundlage der im Jahre 2010 durchgeführten zweiten standardisierten Organisationsbefragung zu realisieren, an der fast alle Grundsicherungsstellen teilgenommen haben.⁵⁰

Um über ein bloßes *Benchmarking* der beteiligten Grundsicherungsstellen hinauszukommen und vergleichende Aussagen zwischen verschiedenen Implementationsformen des Bundesprogramms treffen zu können, erscheint es zweckmäßig, die Grundsicherungsstellen anhand eines einheitlichen und ausreichend abstrakten Begriffsrahmens zu

⁵⁰ Zwar gab es auch im Jahre 2008 eine Organisationsbefragung, doch waren zu diesem Zeitpunkt noch deutlich weniger Grundsicherungsstellen am Bundesprogramm beteiligt. Außerdem bezieht sich die quantitative Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Bundesprogramms ebenfalls auf das Jahr 2010, weshalb es sinnvoll ist, die Organisationsdaten dieses Jahres zu Grunde zu legen.

typisieren. Um der Heterogenität der Konzepte Rechnung zu tragen, ist dennoch eine ausreichend komplexe Beschreibung angezeigt. Die Typisierung der Konzepte erfolgt daher in mehreren Dimensionen.

Durch die Typisierung der Grundsicherungsstellen mittels statistischer Verfahren werden zudem zwei forschungspraktische Probleme gelöst. Zum einen können wir die den Grundsicherungsstellen zugesicherte Anonymität bei der Verwendung der Daten aus der Organisationsbefragung wahren. Zum anderen wird – soweit wir zur Betrachtung von Ergebnissen in Abhängigkeit von Strategien Daten der telefonischen Befragung heranziehen müssen – das Problem der kleinen Fallzahlen pro Grundsicherungsstelle bei der telefonischen Befragung gelöst, da einzelne Grundsicherungsstellen zu Typen zusammengefasst werden und dann auf jeden Typus mehr Teilnehmende entfallen. Insbesondere für die Analyse des Zusammenhangs zwischen Konzept und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. 5.4.3, S. 138) ist dies wichtig, da nur in der telefonischen Befragung, die mit einer Stichprobe durchgeführt worden ist, geeignete Merkmale erhoben wurden.

Der Evaluationsauftrag sieht vor, für die Finanzierungsmodelle A/B einerseits und C andererseits („Impuls 50plus“) jeweils gesonderte Aussagen zum Zusammenhang von Konzept und Aktivierungs- und Integrationserfolg zu treffen. Dementsprechend wurde die Befragung der Grundsicherungsstellen derart gestaltet, dass i.d.R. zu allen erfragten Sachverhalten Angaben sowohl für das Finanzierungsmodell A/B als auch für das Finanzierungsmodell C vorliegen. Die Typisierung der Grundsicherungsstellen kann daher ebenfalls gesondert für die beiden Finanzierungsmodelle erfolgen. Dieses Vorgehen ist sinnvoll, da die Strukturen und Strategien für die beiden Finanzierungsmodelle auch innerhalb einer Grundsicherungsstelle verschieden sein können.

4.2 Begriffsrahmen für die Typisierung

In die Konzeption des Begriffsrahmens flossen drei Quellen ein: als Grundlage ein bereits erprobter Begriffsrahmen für die politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse, der auf Grunow (2003a) zurückgeht; zweitens die Beobachtungen aus den Fallstudien und drittens die konzeptionellen Überlegungen des Auftraggebers zum Bundesprogramm „Perspektive 50plus“. Der hier vorgestellte Begriffsrahmen ist also eine Synthese aus empirischen Sachverhalten sowie theoretischen und konzeptionellen Überlegungen.

Grunow (2003a: 38ff) unterscheidet zur Charakterisierung von Verwaltungsprogrammen vier Dimensionen: (1) Ziele und Adressaten des Organisationshandelns; (2) operative und instrumentelle Elemente, die zur Problembearbeitung zur Verfügung stehen; (3) verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente, also die Aufbau- und Ablauforganisation; (4) zur Verfügung stehende Ressourcen.

4.2.1 Ziele und Adressaten

Unter Zielen wird der gewünschte Soll-Zustand in der Zukunft verstanden. Dieser kann mehr oder weniger konkret formuliert werden (Grunow, 2003a: 41). Im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ gibt es z. B. das allgemein formulierte Ziel, ältere Langzeitarbeitslose in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Auf lokaler Ebene werden die Ziele dann konkretisiert, nämlich im Rahmen von jährlichen

Zielvereinbarungsgesprächen und ausgedrückt in der Anzahl von zu aktivierenden und zu integrierenden Personen. In diesem Zusammenhang problematisiert Grunow auch, dass Ergebnisindikatoren, die auf Grundlage der Ziele formuliert werden, die Adressaten der Programme genau angeben müssen. Er spricht damit eine Problematik an, die in der Arbeitsmarktpolitik unter dem Stichwort „Creaming“ bekannt ist, also der Konzentration der aktiven Förderung auf Personen mit tendenziell geringeren Vermittlungshemmnissen und damit einer vermutlich höheren Vermittlungswahrscheinlichkeit. Für das Bundesprogramm ist die Bestimmung der Adressaten auf der lokalen Ebene insofern relevant, als dass die genaue Zielgruppendefinition bzw. die Festlegung von Ausschlusskriterien durch die Grundsicherungsstellen selbst vorgenommen werden konnte und sich das Bundesprogramm somit nicht zwangsläufig an *alle* über 50-jährigen Langzeitarbeitslosen richtet.

Im vorliegenden Anwendungsfall wird die bei Grunow zusammen gedachte Dimension „Ziele und Adressaten“ in zwei Subdimensionen zerlegt. Der Grund hierfür ist die unterschiedliche Erfassung der Dimensionen in der Befragung der Grundsicherungsstellen.

4.2.2 Operative und instrumentelle Elemente

Grunow nennt fünf Programme, die er als Operationsmodi bezeichnet. Die Operationsmodi können als die Instrumente aufgefasst werden, die zur Problembearbeitung in dem jeweiligen Politikfeld, hier dem der Arbeitsmarktpolitik, genutzt und in verschiedener Art und Weise kombiniert werden können (Grunow, 2003a: 44). Diese fünf Operationsmodi sind: 1. der regulative Modus, also Ge- und Verbote; 2. der Modus der Anreize, wie finanzielle oder statusmäßige Belohnungen; 3. der persuasive Modus in Form von Informations- und Überzeugungsmaßnahmen; 4. der Leistungs- bzw. Dienstleistungsmodus mittels Transferzahlungen, Infrastruktur und Dienstleistungen; 5. der Steuerungsmodus durch Planungsvorgaben und Aushandlungsprozesse (Grunow, 2003a; 42ff).

Für das hier betrachtete Arbeitsmarktprogramm ist das Set der jeweils eingesetzten Instrumente, also die mit Inhalt gefüllten Operationsmodi, gegenüber dem Regelgeschäft variabler, da die Grundsicherungsstellen unter Verwendung der Sondermittel eigenständig Instrumente entwickeln können und nicht auf den Einsatz der im Sozialgesetzbuch normierten Instrumente beschränkt sind. Weiterhin kann durch einen bestimmten Personaleinsatz (Umfang, Qualifikation) der Betreuungsschlüssel günstiger gestaltet werden und thematische Schwerpunkte bei der Betreuung der Teilnehmenden gesetzt werden.

Für die Typisierung der Grundsicherungsstellen bezüglich der operativen und instrumentellen Elemente werden teilnehmerseitige und arbeitgeberseitige Angebote gesondert betrachtet.

4.2.3 Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente

Die Entscheidung über verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente legt im wesentlichen Zuständigkeiten, Kompetenzordnungen, Dienstwege und Stellenbeschreibungen fest (Grunow, 2003a: 44f). Aufgrund der relativen Autonomie der Grundsicherungsstellen bei der Gestaltung der Strukturen, in denen das Bundesprogramm vor Ort

umgesetzt wird, stellen sich hier Fragen nach der internen Differenzierung und der Spezialisierung der zu bewältigenden Aufgaben, der Einbeziehung vorhandener Strukturen und der Externalisierung der Umsetzung an Maßnahmeträger.

4.2.4 Ressourcenbezogene Elemente

Bei den zur Verfügung gestellten Ressourcen handelt es sich in der Regel um Geldgrößen (Grunow, 2003a: 46f.). Im Bundesprogramm erfolgt die Mittelzuweisung auf Basis der im Rahmen der Zielvereinbarung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgehandelten Zielgrößen bei der Aktivierung und Integration von erwerbsfähigen Leistungsempfängern. Zusätzlich erfolgt häufig eine Kofinanzierung mit Mitteln aus dem Eingliederungstitel der Grundsicherungsstelle, ESF-Mitteln oder anderen Drittmitteln.

Die Abbildung der ressourcenbezogenen Elemente stellt aus Gründen der Datenverfügbarkeit und –genauigkeit ein Problem dar. In der Befragung der Grundsicherungsstellen sind die zur Kofinanzierung eingesetzten Mittel aus dem Eingliederungstitel und weitere Sondermittel nur sehr ungenau angegeben worden. In den Finanzdaten wiederum ist die Kofinanzierung detailliert dargestellt, jedoch auf Ebene der gesamten Pakte, nicht aber auf Ebene einzelner Grundsicherungsstellen (vgl. S. 235). Es ist daher nicht möglich, diese Dimension in der Typisierung der Grundsicherungsstellen zu berücksichtigen.

4.2.5 Beteiligte Umsetzer

Ein Anliegen des BMAS bei der Implementation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ war die Kooperation der Grundsicherungsstellen mit anderen arbeitsmarktrelevanten Akteuren in der Region. In Ergänzung zu den von Grunow (2003a) vorgeschlagenen Dimensionen werden die neben den beauftragten Maßnahmeträgern an der Umsetzung beteiligten Akteure (Unternehmen, Sozialpartner, Medien) als eigene Dimension betrachtet.

4.3 Operationalisierung

Die Typisierung der Strukturen und Strategien stützt sich im Wesentlichen auf die Befragung der Grundsicherungsstellen, die im Rahmen des Evaluationsvorhabens im Jahr 2010 durchgeführt wurde (vgl. Anhang, A1.1). Die Operationalisierung der oben eingeführten Dimensionen unterscheidet sich zwischen den Finanzierungsmodellen A/B und C en gros nicht, auf inhaltlich begründete Abweichungen wird ggf. hingewiesen.

Für die Dimension *Adressaten* werden Informationen über Modifikationen der Grundsicherungsstellen bei der Zielgruppendefinition herangezogen. Aus der Organisationsbefragung liegen uns Angaben darüber vor, ob tendenziell besser vermittelbare Personengruppen aus dem SGB III-Bereich sowie Personen unter 50 Jahren einbezogen wurden oder ob das Eintrittsalter begrenzt wurde. Auch haben die Grundsicherungsstellen An-

gaben darüber gemacht, ob Personen aus den unteren Profillagen⁵¹ und vergleichbare für das Bundesprogramm unberücksichtigt blieben.

Die *geschäftspolitischen Ziele* der Grundsicherungsstellen in Bezug auf die Arbeit mit den Teilnehmenden im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ wurden in der Organisationsbefragung mit einer vierstufigen Skala erfasst, die für einzelne Ziele von „nicht wichtig“ bis „sehr wichtig“ reichte. Erfasst wurde die Bedeutung der folgenden Ziele: Integration in den Ersten Arbeitsmarkt; Integration in den Zweiten Arbeitsmarkt; Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit; Soziale Stabilisierung; Gesellschaftliche Teilhabe.

Für die Subdimension *teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente* fließen in die Typisierung Informationen darüber ein, welche niedrigschwelligen Angebote gemacht werden, die über definierte Maßnahmeangebote hinausgehen (Begleitung bei Problemen des täglichen Lebens, Organisation von Selbsthilfegruppen, aufsuchende Arbeit, Vermittlung an lokale Hilfeeinrichtungen). Weiterhin werden Informationen darüber genutzt, ob die Teilnahme an „Perspektive 50plus“ verpflichtend oder freiwillig erfolgt, ob Fallkonferenzen abgehalten werden und ob die Kontaktdichte überdurchschnittlich hoch ist. Daneben fließt die Individualisierung der Maßnahmeteilnahme- und Programmteilnahmedauern in diese Typisierung ein. Ob das Konzept der Grundsicherungsstelle eine standardisierte Nachbetreuung im Falle der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorsieht, wird ausschließlich bei der Typisierung der Umsetzung des Finanzierungsmodells A/B berücksichtigt, da nach den Programmrichtlinien ein solches Angebot für „Impuls 50plus“ ohnehin zwingend erforderlich ist, sodass hier keine Varianz gegeben ist. Für die *arbeitgeberseitigen Elemente* wird das Angebot einer Nachqualifizierung von integrierten Teilnehmenden, die Art der Lohnkostenzuschüsse (EGZ, BEZ, spezieller Lohnkostenzuschuss aus Programmmitteln) und die Durchführung von Informations- und Beratungsangeboten für Unternehmen berücksichtigt.

In die Dimension *verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente* fließen Informationen über die vorhandenen Steuerungsgremien (Trägerversammlung, Paktbeirat, Geschäftsführung, Teamleitungs- und Arbeitsebene, gemeinsames Steuerungsgremium von Grundsicherungsstellen und Maßnahmeträgern), der Grad der Externalisierung der Umsetzung des Bundesprogramms (Umsetzung erfolgt allein durch Strukturen in der Grundsicherungsstelle; oder durch Mitarbeiter/innen von Grundsicherungsstelle und Maßnahmeträgern in gemeinsamen Teams; oder ausschließlich extern), die Externalisierung der Vermittlung sowie die Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Für die Typisierung in Finanzierungsmodell A/B wird zusätzlich berücksichtigt, ob – im Sinne einer Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Aktivierungsmaßnahmen – „Impuls 50plus“ umgesetzt wird oder nicht.

Für die Dimension *beteiligte Umsetzer* werden Angaben der Grundsicherungsstellen darüber genutzt, welche arbeitsmarktrelevanten Organisationen und Akteure neben den beauftragten Maßnahmeträgern am Beschäftigungspakt beteiligt sind.

⁵¹ Der *terminus technicus* „Profillagen“ entstammt der Vorstellung, dass es möglich ist, anhand teilstandardisierter Merkmale die Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsbezieher in Segmente zu unterteilen, denen dann eine bestimmte „Nähe“ zum Arbeitsmarkt unterstellt wird. Aus der Zuordnung eines eLb zu einer Profillage leitet sich dann ab, welche Maßnahmetypen für eine Person sinnvoll sind.

4.4 Verfahren und Empirie

4.4.1 Methodische Grundlagen der Clusteranalyse

Die Typisierung der Strukturen und Strategien der Grundsicherungsstellen bei der Umsetzung von „Perspektive 50plus“ erfolgt in den o. g. Dimensionen und Variablen mittels clusteranalytischer Verfahren. Das Ziel der Clusteranalyse ist die Gruppierung möglichst ähnlicher Objekte, im vorliegenden Anwendungsfall die Grundsicherungsstellen. Dabei wird gefordert, dass die Objekte innerhalb eines Clusters mehr Ähnlichkeiten zueinander aufweisen (interne Homogenität) als zu Objekten, die einem anderen Cluster zugeordnet sind (externe Heterogenität). Im vorliegenden Fall kommt die hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse zum Einsatz (vgl. Bacher et al., 2010: Kap. 9). Ausgehend von den einzelnen Grundsicherungsstellen werden schrittweise ähnliche Objekte zu einer immer kleiner werdenden Anzahl von Gruppen zusammengeführt. Die entstehenden Cluster sind überlappungsfrei, jede Grundsicherungsstelle gehört auf der jeweiligen Dimension zu genau einem Cluster.

Zur Bestimmung der Ähnlichkeit zweier Grundsicherungsstellen kommen hier zwei Verfahren zur Anwendung. Bei einem Großteil der Variablen handelt es sich um sog. Dummy-Variablen, die entweder die Ausprägung „vorhanden“ oder „nicht vorhanden“ annehmen können. Für die Bestimmung der Cluster wird der *Simple-Matching-Koeffizient* verwendet, bei dem sowohl das gemeinsame Vorhandensein eines Merkmals als auch das gemeinsame Nicht-Vorhandensein eines Merkmals berücksichtigt wird (vgl. Stata Press, 2009-MV: 507ff.). Die Zuordnung zu Clustern erfolgt im Anschluss an die Bestimmung der Ähnlichkeit nach dem *Weighted-Average-Verfahren* (vgl. Bacher et al., 2010: 275). Für die Typisierung in der Dimension *geschäftspolitische Ziele*, die auf likertskalierten Variablen beruht, wird hingegen die euklidische Distanz zur Feststellung der Ähnlichkeit verwendet, die Zuordnung zu den Clustern erfolgt mit dem *Ward-Verfahren* (vgl. Stata Press, 2009-MV: 125ff.).

Für die Bestimmung der statistisch optimalen Anzahl von Clustern existieren Maßzahlen, die Auskunft über die interne Homogenität und externe Heterogenität der Cluster geben. Zur Anwendung kommen der pseudo-F Index von Caliński und Harabasz sowie der Index von Duda, Hart und Stork (vgl. Stata Press, 2009-MV: 92f.).⁵² Die statistischen Maßzahlen werden verwendet um einen ersten Anhaltspunkt für die Entscheidung über die Anzahl der Cluster zu erhalten. Für die endgültige Festlegung der Anzahl der Cluster ist entscheidend, ob diese sich inhaltlich sinnvoll interpretieren und beschreiben lassen (vgl. Bacher et al., 2010: 470ff.). Die statistische Clusteranalyse liefert also nicht automatisch ein Ergebnis, sondern involviert bewusste Entscheidungen über den Grad der in der jeweiligen Dimension gewünschten Agglomeration unter Berücksichtigung der Verteilung der Elemente auf die Cluster (ein Cluster mit nur zwei Grundsicherungsstellen ist für die Verwendung dieser Zuordnung in weiteren Analysen nicht brauchbar), die statistische Güte der Aufteilung (interne Homogenität und externe Heterogenität) sowie schließlich der inhaltlichen Charakterisierbarkeit der Cluster im kategorialen Rahmen der jeweiligen Untersuchung.

⁵² Die berechneten Maßzahlen zur Bestimmung der Clusteranzahl in den einzelnen Dimensionen und die Verteilung der einzelnen Variablen innerhalb der Cluster findet sich im Anhang, A4.

Clusteranalysen bieten die Möglichkeit, die Fülle der Informationen und Verschiedenheiten über die einzelnen Grundsicherungsstellen auf ein kommunizierbares Maß zu reduzieren. Bei der Bildung von Clustern aus den einzelnen Grundsicherungsstellen sind Informationsverluste also gewollt, dadurch entstehende Unschärfe wird bewusst in Kauf genommen. Es liegt dann in der Verantwortung des Anwenders, die Clusteranzahl so zu wählen, dass die Informationsverluste vertretbar und die Beschreibungen nicht übersimplifizierend sind.

Eine Einschränkung der Clusteranalyse ergibt sich im Umgang mit fehlenden Werten. Nur wenn vollständige Angaben für alle benötigten Informationen in der jeweiligen Dimension vorliegen, kann eine Grundsicherungsstelle für die Clusteranalyse berücksichtigt werden, solche mit fehlenden Angaben müssen ausgeschlossen werden. Daraus ergibt sich, dass in den einzelnen Dimensionen eine unterschiedliche Anzahl von Grundsicherungsstellen eingeflossen ist. Die beiden Anforderungen der internen Homogenität und der externen Heterogenität einerseits sowie der begrifflichen Beschreibbarkeit andererseits sind häufig unvereinbar mit dem Streben nach einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der zugeordneten Elemente über die Cluster; die entstehenden Verteilungen sind häufig ungleichmäßig.

4.4.2 Typen in Finanzierungsmodell A/B

In der Dimension *Adressaten* lassen sich drei Cluster bestimmen, die wie in Tabelle 4.1 gezeigt, besetzt sind. Allen Clustern gemeinsam ist, dass auch unter 50-Jährige in das Bundesprogramm einbezogen werden. Im „Normalcluster“, dem 205 Grundsicherungsstellen angehören, werden über die vorgenannte Erweiterung hinaus keine weiteren Modifikationen in der Zielgruppendefinition vorgenommen. In dem mit 79 Grundsicherungsstellen besetzten „SGB III-Cluster“ werden zusätzlich Personen aus dem Rechtskreis des SGB III in das Programm aufgenommen, die tendenziell eine höhere Arbeitsmarktnähe aufweisen als Personen aus dem Rechtskreis des SGB II. Charakteristisch für das mit 32 Grundsicherungsstellen besetzte „Cluster der Arbeitsmarktnähen“ ist, dass die Grundsicherungsstellen auf die Zuweisung von Personen aus den unteren Profillagen in das Bundesprogramm verzichten und sich bei ihren Aktivierungsbemühungen auf vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen konzentrieren.

Tabelle 4.1: Adressaten in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Normalcluster	205	64,9
SGB III-Cluster	79	25,0
Arbeitsmarktnahe	32	10,1
insgesamt	316	100,00

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension *geschäftspolitische Ziele* bietet sich eine Lösung mit drei Clustern an, deren Besetzung in Tabelle 4.2 dargestellt ist.

- Das Cluster „Erwerbsorientierung“ beinhaltet 179 Grundsicherungsstellen, die als primäres Ziel die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und die Steigerung der Be-

schäftigungsfähigkeit angeben. Soziale Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe stellen für sie weniger wichtige Ziele dar, die Integration in den Zweiten Arbeitsmarkt spielt als Ziel nahezu keine Rolle.

- Das zweite, mit 74 Grundsicherungsstellen besetzte „integrationsorientierte“ Cluster, sieht das geschäftspolitische Ziel im Rahmen von „Perspektive 50plus“ ausschließlich in der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt, weder die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit noch andere Ziele spielen hier eine Rolle.
- In dem mit 62 Grundsicherungsstellen besetzten Cluster „Erwerbsorientierung und soziale Integration“ wird neben der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit auch die soziale Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe als wichtiges Ziel gesehen. Die Integration in den Zweiten Arbeitsmarkt spielt auch in diesem Cluster eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 4.2: Geschäftspolitische Ziele in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Erwerbsorientierung	179	56,8
Integrationsorientierung	74	23,5
Erwerbsorientierung und soziale Integration	62	19,7
insgesamt	315	100,00

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension der *teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elemente* lassen sich vier Cluster unterscheiden, die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die einzelnen Cluster zeigt Tabelle 4.3.

- Charakteristisch für das mit 94 Grundsicherungsstellen besetzte Cluster „verpflichtende, aber flexible Förderung mit individueller Begleitung“ sind die verpflichtende Teilnahme an den Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms, individuelle Maßnahmeteilnahmedauern, Unterstützung bei der Bewältigung des Alltags und die Vermittlung in lokale Hilfeangebote. Fallkonferenzen werden i.d.R. nicht abgehalten, die Organisation von Selbsthilfegruppen und aufsuchende Arbeit spielen eine untergeordnete Rolle.
- Das mit 141 Grundsicherungsstellen am stärksten besetzte Cluster „freiwillige und flexible Förderung mit individueller Begleitung“ unterscheidet sich vom zuvor beschriebenen Cluster dadurch, dass die Teilnahme an „Perspektive 50plus“ freiwillig erfolgt.
- Für das 43 Grundsicherungsstellen umfassende dritte Cluster sind die „freiwillige Förderung mit individueller Programmteilnahmedauer“ charakteristisch. Im Bereich der niedrigschwelligen Angebote wird lediglich die Vermittlung an lokale Hilfsein-

richtungen angeboten, Fallkonferenzen finden nicht statt, die Maßnahmeteilnahmedauern sind nicht variabel.

- Das mit 29 Grundsicherungsstellen besetzte Cluster „freiwillige und koordinierte Förderung“ unterscheidet sich vom zuvor beschriebenen Cluster dadurch, dass die Durchführung von Fallkonferenzen die Regel darstellt.

Tabelle 4.3: Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
verpflichtende, flexible Förderung mit individueller Begleitung	94	30,6
freiwillige, flexible Förderung mit individueller Begleitung	141	45,9
freiwillige Förderung mit individueller Programmteilnahmedauer	43	14,0
freiwillige und koordinierte Förderung	29	9,5
insgesamt	307	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension der *arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elemente* können drei Cluster unterschieden werden, die Besetzung der einzelnen Cluster ist in Tabelle 4.4 dargestellt.

- Das mit 231 Grundsicherungsstellen meist besetzte „beratungsorientierte Regelleistungscluster“ ist gekennzeichnet durch die häufige Zahlung von Eingliederungszuschüssen in der gesetzlich definierten Form und dem Anbieten von Informations- und Beratungsdienstleistungen für Unternehmen.
- Im 62 Grundsicherungsstellen starken „Subventionscluster“ kommt neben dem Eingliederungszuschuss auch der längerfristig oder sogar dauerhaft einsetzbare Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II a. F.) zum Einsatz.
- In dem 21 Grundsicherungsstellen umfassenden „Experimentiercluster“ wird der gesetzliche Eingliederungszuschuss genutzt, zusätzlich werden aber auch programmspezifische Lohnkostenzuschüsse gezahlt, deren konkrete Ausgestaltung (z. B. Einmalzahlung von Festbeträgen) vor Ort festgelegt wird und die aus den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln finanziert werden.

Tabelle 4.4: Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Beratungsorientiertes Regelleistungscluster	231	73,4
Subventionscluster	62	19,8
Experimentiercluster	21	6,7
insgesamt	314	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

Bei den verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elementen in Finanzierungsmodell A/B bietet sich eine Lösung mit fünf Clustern an, die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die Cluster ist in Tabelle 4.5 abgebildet.

- In dem mit 83 Grundsicherungsstellen besetzten Cluster der „gemischt-kooordinierten Umsetzung“ erfolgt die Umsetzung sowohl in den Strukturen der Grundsicherungsstellen als auch durch externe Maßnahmeträger. Auch mit der Vermittlung der Teilnehmenden sind häufig externe Dienstleister beauftragt. Entscheidend im Unterschied zum vierten Cluster („gemeinsame Umsetzung“) ist, dass die Teilaufgaben auf der Arbeitsebene getrennt bleiben, d. h. Beschäftigte der Grundsicherungsstellen und Beschäftigte von Maßnahmeträgern bilden keine gemeinsamen operativen Teams. Nur für die Steuerung der Paktumsetzung existieren gemeinsame Gremien aus Grundsicherungsstelle und Maßnahmeträgern. Die Steuerung erfolgt außerdem auf der Ebene der Geschäftsführung der Grundsicherungsstelle sowie in Steuerungsgremien auf der Teamleitungs- und Arbeitsebene.
- In dem 76 Grundsicherungsstellen umfassenden Cluster „Interne Umsetzung mit spezialisiertem Personal“ erfolgt die Umsetzung durch Strukturen in der Grundsicherungsstelle mit Personal, das ausschließlich für „Perspektive 50plus“ zuständig und nicht parallel im Regelgeschäft tätig ist. Gemeinsame Gremien mit beauftragten Maßnahmeträgern sind nicht vorgesehen, die Steuerung der Umsetzung erfolgt auf der Geschäftsführungs- sowie der Teamleitungs- und Arbeitsebene.
- In dem 93 Grundsicherungsstellen umfassenden Cluster der „gemischt-spezialisierten Umsetzung“ erfolgt die Umsetzung häufig in der Grundsicherungsstelle und zusätzlich durch externe Strukturen. Die Mitarbeiter/innen sind ausschließlich für die Umsetzung von „Perspektive 50plus“ zuständig. Die Steuerung erfolgt auf Ebene der Geschäftsführung sowie der Teamleiter- und Arbeitsebene.
- Für das 23 Grundsicherungsstellen umfassende Cluster der „gemeinsamen Umsetzung“ ist charakteristisch, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grundsicherungsstelle in gemeinsamen Teams mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beauftragten Maßnahmeträger zusammenarbeiten. Die Steuerung der Paktmaßnahmen erfolgt durch ein gemeinsames Steuerungsgremium, auf der Geschäftsführungsebene sowie auf der Teamleitungs- und Arbeitsebene.
- Das mit 13 Grundsicherungsstellen kleinste Cluster „interne Umsetzung mit externem Sachverstand und externer Vermittlung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die

Umsetzung in der Grundsicherungsstelle erfolgt, häufig externe Vermittlerinnen und Vermittler einbezogen werden und die Programmumsetzung durch einen Paktbeirat begleitet wird. Die Steuerung erfolgt v.a. auf der Geschäftsführungsebene, teilweise auch auf der Teamleitungs- und Arbeitsebene.

Tabelle 4.5: Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
gemischt-koordinierte Umsetzung	83	28,5
intern-spezialisierte Umsetzung	76	26,1
gemischt-spezialisierte Umsetzung	96	33,0
gemeinsame Umsetzung	23	7,9
interne Umsetzung mit externem Sachverstand und externer Vermittlung	13	4,5
insgesamt	291	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension *beteiligte Umsetzer und regionales Netzwerk* können zwei Cluster unterschieden werden, die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die Cluster ist in Tabelle 4.6 dargestellt.

- Das Cluster „geschlossene Umsetzung“ umfasst 229 Grundsicherungsstellen, bei denen die Einbeziehung weiterer arbeitsmarktrelevanter Akteure, neben den beauftragten Dienstleistern, insgesamt gering ausgeprägt ist.
- Das mit 75 Grundsicherungsstellen besetzte „Netzwerkcluster“ dagegen weist eine ausgeprägte Einbindung weiterer Akteure in die Umsetzung des Bundesprogramms auf.

Tabelle 4.6: Beteiligung weiterer Akteure in Finanzierungsmodell A/B

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Geschlossene Umsetzung	229	75,3
Netzwerkcluster	75	24,7
insgesamt	304	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

4.4.3 Typen in Finanzierungsmodell C

Für Finanzierungsmodell C lassen sich in der Dimension *Adressaten* drei Cluster bilden, die Verteilung ist in Tabelle 4.7 dargestellt.

- Im 176 Grundsicherungsstellen umfassenden Cluster der „jüngeren Älteren“ werden auch jüngere Langzeitarbeitslose in das Teilprogramm aufgenommen.
- In dem mit 19 Grundsicherungsstellen besetzten „Verjüngungscluster“ wird zusätzlich das Eintrittsalter nach oben hin begrenzt.

- In dem mit nur vier Grundsicherungsstellen besetzten „Cluster der Arbeitsmarktnäheren“ werden Personen aus den unteren Profillagen und Vergleichbare für das Finanzierungsmodell C nicht berücksichtigt. Wie auch die sozio-demografische Analyse der Teilnehmenden (vgl. 2.1.2, S. 22) zeigt, spielt der aus der Logik des Finanzierungsmodells C eigentlich zu erwartende Ansatz, sich innerhalb der Zielgruppe „50plus“ auf die Älteren zu konzentrieren („55plus“, „60plus“), in der Umsetzungspraxis keine Rolle.⁵³

Tabelle 4.7: Adressaten in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Jüngere Ältere	176	88,4
Verjüngungs-Cluster	19	9,6
Arbeitsmarktnähere	4	2,0
insgesamt	199	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

Bezüglich der *geschäftspolitischen Ziele* für Finanzierungsmodell C können zwei Cluster gebildet werden, die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die Cluster ist in Tabelle 4.8 dargestellt.

- In dem 130 Grundsicherungsstellen umfassenden „sozial-integrativen Cluster“ liegt der Schwerpunkt auf der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, der sozialen Stabilisierung und der Ermöglichung oder Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe. Die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt ist als Ziel untergeordnet.
- Das mit 72 Grundsicherungsstellen besetzte „erwerbsorientierte Cluster“ sieht neben der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung auch die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als wichtiges Ziel für das Finanzierungsmodell C.

Tabelle 4.8: Geschäftspolitische Ziele in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Sozial-integrativ	130	64,4
Erwerbsorientiert	72	35,6
insgesamt	202	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension *teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente* können drei Cluster unterschieden werden, die Verteilung ist in Tabelle 4.9 dargestellt.

- In dem 106 Grundsicherungsstellen umfassenden Cluster „intensiv und individuell Fördern“ erfolgt die Teilnahme freiwillig, die Teilnahmedauer wird individuell ab-

⁵³ Andererseits kann durchaus gezeigt werden, dass die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C im Durchschnitt arbeitsmarktferner sind oder größere Vermittlungshemmnisse aufweisen, nur zeigt sich dieses nicht in der Dimension „Alter“.

gestimmt. Weiterhin zeichnet sich die Förderung durch eine überdurchschnittliche Kontaktdichte und ein hohes Maß an niedrighschwelligem Angeboten aus.

- In dem 74 Grundsicherungsstellen großen Cluster „koordiniert Fördern“ werden regelmäßig Fallkonferenzen abgehalten, die Teilnahme erfolgt freiwillig, die Kontaktdichte liegt im Durchschnitt. Die Programnteilnahmedauer ist nicht individuell verschieden, sondern auf Programmebene festgelegt.
- In dem mit 15 Grundsicherungsstellen gering besetzten Cluster „restriktiv Fördern“ erfolgt eine sanktionsbewehrte, verpflichtende Teilnahme, die Dauer ist festgeschrieben. Grundsicherungsstellen in diesem Cluster arbeiten zudem häufig mit aufsuchender Arbeit.

Tabelle 4.9: Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Intensiv und individuell Fördern	106	54,4
Koordiniert Fördern	74	38,0
Restriktiv Fördern	15	7,7
insgesamt	195	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

Bei den *arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elementen* lassen sich vier Cluster bilden, die Verteilung ist in Tabelle 4.10 dargestellt.

- In dem mit 50 Grundsicherungsstellen besetzten „Regelleistungscluster“ wird das Regelinstrumentarium des SGB III genutzt, v.a. wird der Eingliederungszuschuss als kurz- oder mittelfristige Lohnsubvention gezahlt. Einige Grundsicherungsstellen bieten darüber hinaus Nachqualifizierungen an, Beratungsangebote an Unternehmen werden jedoch nicht eingesetzt.
- In dem 66 Grundsicherungsstellen umfassenden „beratenden Regelleistungscluster“ wird der Eingliederungszuschuss eingesetzt, zusätzlich werden den Unternehmen Informations- und Beratungsangebote gemacht.
- In dem mit 45 Grundsicherungsstellen besetzten „arbeitgeberorientierten Experimentiercluster“ werden neben dem Eingliederungszuschuss speziell für „Perspektive 50plus“ ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse gezahlt. Zusätzlich werden Nachqualifizierungen für integrierte Teilnehmende sowie Informations- und Beratungsangebote angeboten.
- Das mit 32 Grundsicherungsstellen besetzte „Subventionscluster“ setzt ausschließlich auf die mittel- und langfristige Zahlung von Lohnkostenzuschüssen in Form des Eingliederungszuschusses und des Beschäftigungszuschusses.

Tabelle 4.10: Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Regelleistungscluster	50	25,9
Beratendes Regelleistungscluster	66	34,2
Arbeitgeberorientiertes Experimentiercluster	45	23,3
Subventionscluster	32	16,6
insgesamt	193	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension *verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente* bietet sich eine Lösung mit vier Clustern an, die Verteilung ist in Tabelle 4.11 dargestellt. Allen Clustern gemein ist die ausgeprägte Spezialisierung der für die Betreuung der Teilnehmenden zuständigen Fachkräfte.

- Das mit 107 Grundsicherungsstellen besetzte Cluster „interne Umsetzung“ weist eine hohe Internalisierung der Umsetzung auf. Externe Maßnahmeträger und Vermittler sind meist nicht bzw. nur für die Durchführung einzelner Maßnahmen beauftragt, die Steuerung der Umsetzung erfolgt durch Steuerungsgremien auf der Geschäftsführungs- sowie der Teamleiter- und Arbeitsebene der Grundsicherungsstelle.
- Das 22 Grundsicherungsstellen umfassende Cluster „externalisierte Umsetzung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Umsetzung des Finanzierungsmodells C durch externe Maßnahmeträger erfolgt.⁵⁴ Entsprechend häufig wurden bei dieser Umsetzungsvariante gemeinsame Steuerungsgremien von Grundsicherungsstelle und Maßnahmeträger eingerichtet. Auch werden häufig externe Vermittler in die Umsetzung eingebunden.
- In einem weiteren Cluster mit 41 Grundsicherungsstellen ist die Externalisierung der Vermittlung besonders ausgeprägt. Im Übrigen erfolgt die Umsetzung intern und mit beauftragten Maßnahmeträgern. Die Steuerung erfolgt auf der Geschäftsführungs- sowie der Teamleitungs- und Arbeitsebene der Grundsicherungsstellen oder in gemeinsamen Gremien aus Grundsicherungsstelle und beauftragten Maßnahmeträgern.
- In dem 18 Grundsicherungsstellen umfassenden Cluster „Mischvariante“ erfolgt die Umsetzung von Finanzierungsmodell C gemeinsam durch Grundsicherungsstellen und beauftragte Maßnahmeträger, die auch in die Steuerungsgremien eingebunden sind. Ergänzt wird die Steuerung der Umsetzung durch einen Paktbeirat.

⁵⁴ Mit der Laufzeit des Bundesprogramms hat die Internalisierung der Umsetzung stetig zugenommen und eine rein externe Umsetzung ist im Finanzierungsmodell A/B nicht mehr zu finden. In dem im Jahr 2010 neu gestarteten Finanzierungsmodell C hingegen gibt es vollständig externe Umsetzungsvarianten.

Tabelle 4.11: Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Interne Umsetzung	107	56,9
Externalisierte Umsetzung	22	11,7
Externe Vermittlung	41	21,8
Mischvariante	18	9,6
insgesamt	193	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

In der Dimension *beteiligte Umsetzer und Netzwerk* werden zwei Cluster unterschieden, die Verteilung ist in Tabelle 4.12 dargestellt.

- Das mit 155 Grundsicherungsstellen größere Cluster „geschlossene Umsetzung“ beinhaltet Grundsicherungsstellen mit einer insgesamt geringen Beteiligung von weiteren Umsetzern und Multiplikatoren.
- Das mit 37 Grundsicherungsstellen besetzte „Netzwerkcluster“ beinhaltet Grundsicherungsstellen, die zumindest ausgewählte Umsetzer einbinden. Dabei handelt es sich v.a. um Medien, Politik und Parteien, Wirtschaftsverbände und Kammern, regionale Wirtschaftsförderung und regionale Unternehmen sowie Krankenkassen und andere Sozialversicherungsträger sowie Sportvereine.

Tabelle 4.12: Beteiligung weiterer Akteure in Finanzierungsmodell C

Cluster	Häufigkeit	Prozent
Geschlossene Umsetzung	155	80,7
Netzwerkcluster	37	19,3
insgesamt	193	100,0

Quelle: Organisationsbefragung 2010; eigene Berechnungen.

4.5 Zusammenfassung

Die für die Analyse des Zusammenhangs von Konzept und Aktivierungs- und Integrationserfolg mit statistischen Methoden und auf Basis standardisiert erhobener Daten erstellte Typisierung erfolgte in insgesamt sechs Dimensionen und gesondert für die Finanzierungsmodelle A/B und C. Als Grundlage für die inhaltliche Fundierung der Dimensionen diente die politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse von Grunow (2003a), die auf Basis der Beobachtungen aus den Fallstudien und den konzeptionellen Vorgaben des Bundesprogramms modifiziert wurde. Die Dimensionen, die zur Charakterisierung der Umsetzung des Bundesprogramms auf der Ebene der Grundsicherungsstellen eingesetzt werden, sind: (1) Adressaten; (2) geschäftspolitische Ziele; (3) teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente; (4) arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente; (5) verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente; (6) Beteiligte Umsetzer. Aufgrund des Mangels an verfügbaren Finanzdaten auf der Ebene der Grundsicherungsstellen konnten ressourcenbezogene Elemente i.S. von zur Verfügung ste-

henden Mitteln nicht berücksichtigt werden. Als Datengrundlage für die Typisierung diente die Befragung der Grundsicherungsstellen aus dem Jahr 2010. Aufgrund teilweise fehlender Angaben in der Befragung konnten nicht in jeder Dimension alle Grundsicherungsstellen berücksichtigt werden. Für das Finanzierungsmodell A/B liegen für 278 Grundsicherungsstellen Typen in allen Dimensionen vor, das entspricht einem Anteil von rund 88 Prozent der 317 Grundsicherungsstellen, die sich an der Befragung beteiligt haben. Für das Finanzierungsmodell A/B liegt dieser Anteil bei rund 85 Prozent.

Die Dimensionen sowie die in den einzelnen Dimensionen gebildeten Typen und die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die einzelnen Typen wird im Anhang für Finanzierungsmodell A/B zusammenfassend in Tabelle 4.25 und für „Impuls 50plus“ in Tabelle 4.26 gezeigt. Es handelt sich dabei um die Zusammenstellung der einzelnen obigen Ergebnistabellen.

5 Ergebnisse der Förderung

In diesem Kapitel werden Ergebnisse dargestellt, die sich während und nach der Förderung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ für die Teilnehmenden eingestellt haben. Es handelt sich hierbei um *Beschreibungen* von Entwicklungen über die Zeit sowie von beobachtbaren Zusammenhängen zwischen verschiedenen Bedingungsfaktoren, persönlichen Merkmalen und Ergebnissen, die im zeitlichen Zusammenhang mit der Teilnahme am Bundesprogramm und der Aktivierung zu beobachten sind. Kausalanalysen sind dagegen dem folgenden Kapitel 6 vorbehalten. Wir verwenden in diesem Kapitel hauptsächlich Prozessdaten aus der Programmverwaltung, verknüpft mit Daten aus den Geschäftsprozesse der BA und aus der Beschäftigtenstatistik; diese ergänzen wir jedoch mit Daten aus der telefonischen Befragung von Teilnehmenden, um ein differenzierteres Bild zu gewinnen.

Zunächst geht es um die zentralen Zielvariablen der Integration in Erwerbstätigkeit und des Verlassens des Leistungsbezugs (Unterkapitel 5.1). Hierin eingebettet sind differenzierende Befunde über den Verbleib der Teilnehmenden insgesamt und die Art der Erwerbstätigkeit der Integrierten (5.1.5) sowie zu sozio-demografischen Merkmalen der Integrierten (5.1.6). Im dann folgenden Unterkapitel 5.2 wird die Nachhaltigkeit der Erwerbsintegrationen allgemein und nach verschiedenen Bedingungsfaktoren betrachtet. Wiederum eingebettet sind Aussagen der in Erwerbstätigkeit Integrierten aus der telefonischen Befragung über die Qualität ihrer Beschäftigung und ihre Beschäftigungsaussichten bis zur Rente, also über die subjektive Nachhaltigkeit (5.2.5). Das Unterkapitel 5.3 nimmt alle Teilnehmenden in den Blick und fragt nach subjektiven Veränderungen, die sich während der Teilnahme – unabhängig von der Erwerbsintegration – ergeben haben. Unterkapitel 5.4 schließlich schränkt die Betrachtung auf diejenigen Teilnehmenden ein, denen zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung keine Erwerbsintegration gelang, und fragt nach Veränderungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit während der Teilnahme. Hierbei geht es auch um etwaige Zusammenhänge zwischen den in Kapitel 4 entwickelten Strategietypen und der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der von ihnen betreuten Teilnehmenden.

5.1 Integration in Erwerbstätigkeit und Verlassen des Leistungsbezugs

5.1.1 Einführung

Zu Beginn werden im Abschnitt 5.1.4 Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Existenzgründungen und Austritte aus dem Leistungsbezug auf Grundlage der Programmdaten und der mit ihnen verknüpften prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit betrachtet⁵⁵, wobei die Integrationen angelehnt an die Ziele-

⁵⁵ Der verknüpfte Datensatz, der im folgenden als „Integrierter Datensatz 2“ bezeichnet wird, setzt sich aus folgenden Quellen zusammen: © IAB Integrierte Erwerbsbiographien (IEB) V9.01, © IAB Arbeitssuchendenhistorik (ASU) V06.01.02 - 201107, © IAB Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) V6.04, © IAB, Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial (XLHG) V 01.10.00, © IAB Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial (XLHGZ) V 01.10.00, © IAB Arbeitssuchendendaten aus XSozial (XASU) V 01.10.01, © IAB Maßnahmeteilnahmehistorik (MTH) V06.01.00-201107, © IAB Maßnahmeteilnahmehistorik aus XSozial-BA-SGB II (XMTH) V01.10.00-201107, © IAB

definitionen des Programms (siehe 5.1.2) und das gsub-Monitoring nach ihrer Dauer aufgliedert werden. Diese Aufgliederung nach Dauer wird dann mit weiteren Variablen kombiniert, um ein detailliertes Bild der Ergebnisse zeichnen zu können.

Im Abschnitt 5.1.5 wird über die Informationen, die die Teilnehmenden selbst in der telefonischen Befragung gegeben haben, ergänzend ihre Situation zum Befragungszeitpunkt beschrieben. Dies ist vor allem interessant, da hier Informationen zu denjenigen Personen, die nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integrierten wurden, sowie ein Einblick in die Tätigkeitsfelder der Erwerbstätigen gegeben werden können.

Abschnitt 5.1.6 stellt in kurzer Form die Charakteristika der Teilnehmenden vor, die als Ergebnis ihrer Teilnahme an „Perspektive 50plus“ eine Erwerbstätigkeit aufweisen. Es wird gezeigt, wie sich die Personen in Beschäftigung und Existenzgründung unterscheiden und wie die Gruppe der integrierten Personen im Vergleich zu allen aktivierten Teilnehmenden (vgl. Kapitel 2) beschrieben werden kann.

Im darauffolgenden Abschnitt 5.1.6 werden wiederum nur Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Austritte aus dem Leistungsbezug auf der Grundlage der IEB, EVN und Teilnehmerdatenbank betrachtet. Dabei steht die Nachhaltigkeit der Ergebnisse im Fokus.

Abschließend wird in Abschnitt 5.2.5 die Qualität der Integrationen in Erwerbstätigkeit erneut auf Grundlage der Befragungen der Teilnehmenden dargestellt. Somit ist es möglich auch ihre Sicht und ihre Einstellung zu begonnener Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies ist wichtig, da die Frage nach einem Verbleib in Erwerbstätigkeit nicht nur von objektiven Kriterien abhängt, sondern ganz wesentlich auch von der Einstellung der Arbeitenden selber.

5.1.2 Zieldimensionen des Bundesprogramms und ihre Operationalisierung für die Ergebnisanalyse

Der Aufruf zur Einreichung von Anträgen für die Zweite Programmphase (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007) legte folgende Ziele und Zielkriterien für das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ fest:

*„Vorrangiges **Ziel** der zweiten Programmphase ist die **Integration** älterer Langzeitarbeitsloser (Personen zwischen 50 und 64 Jahren im Rechtskreis des SGB II) in den allgemeinen Arbeitsmarkt.... Daraus ergibt sich, dass öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse [folgt Aufzählung der seinerzeit verfügbaren Maßnahmen] [nicht] als Integration im Rahmen dieses Programms berücksichtigt werden... Allerdings können die hier genannten Instrumente durchaus Bestandteil einer Aktivierungsstrategie ... sein“...*

*Gleichzeitig soll auch die **Hilfebedürftigkeit** möglichst nachhaltig durch die Aktivitäten der geförderten Projekte verringert werden.*

***Teilnehmende** sind die zur Zielgruppe gehörenden älteren Langzeitarbeitslosen, die durch den Grundsicherungsträger für eine Teilnahme am Projekt aktiv ausgewählt wurden. ...*

*Unter **Aktivierung** werden die Angebote und Maßnahmen des Beschäftigungspaktes verstanden, die die Teilnehmenden zur Erhöhung der Eigenverantwortung und Beschäftigungsfähigkeit durchlaufen und die zu Integrationsfortschritten führen sollen.... Es wird vorausgesetzt, dass die Aktivitäten .. einen nicht unerheblichen zeitlichen Umfang umfassen.“ [wurde später mit „25 Stunden“ präzisiert]*

Es wurden folgende Integrationstypen unterschieden und mit Mittelzuweisungen verbunden:

*Integrationstyp 1: Sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis (inkl. Midi-Job), Beschäftigungsdauer **länger als 6 Monate** – Vergütung: 100% der Basiseinheit⁵⁶;*

*Integrationstyp 2: Sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, Beschäftigungsdauer **bis zu 6 Monaten** – Vergütung: 80% der Basiseinheit;*

*Integrationstyp 3: **Existenzgründung** – Vergütung: 100% der Basiseinheit.*

Mini-Jobs werden zwar auch weiterhin erfasst, fallen jedoch unter keinen der oben genannten Integrationstypen, da bei ihnen keine Sozialversicherungspflicht im eigentlichen Sinne entsteht. Mini-Jobs spielen daher für die Budgetierung der im Einzelfall zuzuweisenden Haushaltsmittel keine Rolle...

*Integrationen werden ... zum Zeitpunkt der Integration (ex ante Betrachtung) durch Vorlage des Arbeitsvertrages belegt. Nur Integrationen, die eine Beschäftigungsdauer von **mindestens 4 Wochen** vorsehen, werden insoweit anerkannt.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007)*

Dem folgend werden Integrationen in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Existenzgründungen und Austritte aus dem Leistungsbezug als die „harten“ Ergebnisse der Teilnahme an dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ betrachtet.⁵⁷ Es stellt sich allerdings die Frage nach der Zuordnung von Ergebnissen zum Bundesprogramm, denn einerseits sind Integrationen zu beobachten, die mit dem Eintritt in das Programm (nahezu) zusammenfallen, andererseits auch solche, die in größerem zeitlichen Abstand nach dem Austritt aus dem Programm erfolgten. Daher wurden für alle Auswertungen zu Ergebnissen auf Grundlage von Prozessdaten (Abschnitt 5.1.4 und 5.2) nur solche Ergebnisse in die Analyse einbezogen, die frühestens einen Monat nach dem ersten berichteten Programmeintritt⁵⁸ erfolgten

⁵⁶ Gemeint ist eine Vergütungspauschale, die bei Veröffentlichung des Aufrufes noch nicht feststand; die verfügbaren Haushaltsmittel wurden auf die in Reaktion auf den Aufruf angebotenen Integrationen umgelegt, um den Wert der Basiseinheit zu ermitteln.

⁵⁷ Lediglich bei der Darstellung von Ergebnissen der telefonischen Befragung, bezogen auf Antwortende, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, ist die geringfügige Beschäftigung eingeschlossen. Im Weiteren ist immer die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemeint, wenn von Beschäftigung gesprochen wird; der Einschluss von 400-Euro-Jobs wird ausdrücklich angezeigt, wenn er erfolgt.

⁵⁸ Einige Personen traten im Verlaufe des Jahres 2010 in das Programm ein, verließen es anlässlich einer Integration, die nicht von Dauer war, und kehrten dann in das Programm zurück.

sowie spätestens drei Monate nach dem letzten berichteten Programmaustritt in 2010. Dadurch werden ca. 10.600 ergebnisrelevante Beobachtungen aus den Betrachtungen ausgeschlossen.⁵⁹

Das nächste Problem betrifft die Aktivierung der Teilnehmenden. 17.210 Personen wurden während einer Programmteilnahme integriert, ohne jemals an einer erfassten Maßnahme teilgenommen zu haben. Hier mögen Untererfassung der Aktivierungen oder Ankündigungseffekte eine Rolle gespielt haben, aber es kann auch sein, dass die Integration in keinerlei Zusammenhang mit der Registrierung als Teilnehmende steht. Folglich können diese Integrationen nicht mit Sicherheit dem Programm als Ergebnisse zugeordnet werden und werden deshalb bei der Analyse ebenfalls ausgeklammert. Die Größenordnung von zusammen fast 28.000 aus der Ergebnisbilanz ausgeschlossenen Integrationen (gegenüber an die 43.000 bilanzierten) ist erheblich, die vorgenommene Beschreibung also sehr konservativ.

Die nach diesen Einschränkungen dem Programm zuzuordnenden Ergebnisse werden im Weiteren unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Wie bereits einleitend erläutert, werden die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Art und Dauer in Anlehnung an die Kategorien der Zielgrößen des Programms dargestellt. Das bedeutet: Nur eine Erwerbstätigkeit von mehr als 31 Tagen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: „mindestens vier Wochen“) gilt überhaupt als Zielerreichung; eine Erwerbstätigkeit über mehr als 180 Tage (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: „länger als sechs Monate“)⁶⁰ gilt als nachhaltig. Im Unterschied zum gsub-Monitoring erfolgt hier jedoch eine *ex post*-Betrachtung. Ein Ergebnis wird dabei bis zu einem Beginn bis einschließlich dem 31. März bzw. 30. April 2011 in die Beobachtungen aufgenommen und kann maximal über einen Zeitraum bis zum 30. September bzw. 30. Juni 2011 nachverfolgt werden.⁶¹ Während im *ex ante* im Monitoring nur die gerade erfolgende Integri-

⁵⁹ Die erste Einschränkung soll sicherstellen, dass das Ergebnis der Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zugerechnet werden kann; die zweite Einschränkung beruht auf empirischen Erkenntnissen: Bis zum dritten Monat nach einem Programmaustritt können die meisten Integrationen beobachtet werden. Außerdem soll mit der Anforderung der zeitlichen Nähe gewährleistet werden, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen Teilnahme und Integration angenommen werden kann, auch wenn es in diesem Kapitel nicht um den Kausalitätsnachweis geht.

⁶⁰ Diese programminternen Definitionen mussten für die Analyse modifiziert bzw. präzisiert werden, einerseits weil der erweiterte Verbleibsnachweis keine tagesgenaue Betrachtung (28 Tage = vier Wochen) zulässt, andererseits, weil die Angabe „sechs Monate“, nach Tagen gerechnet, unbestimmt ist.

⁶¹ Da die Auswertungen sich auf Teilnahme am Bundesprogramm in 2010 beschränken und diese Teilnahme nur bis Dezember 2010 beobachtet werden kann, werden „offene“ Teilnahmen auf das Enddatum Dezember 2010 gesetzt. Somit werden für diese Teilnahmen – so wie alle regulär im Dezember 2010 beendeten Teilnahmen – bei einem Nachlauf von drei Monaten nur solche Integrationen in Erwerbstätigkeit in die Betrachtungen einbezogen, die spätestens am 31. März 2011 beginnen. Bei einem Beobachtungsfenster bis 30. September 2011 kann somit für alle Integrationen eine eindeutige Differenzierung nach solchen über 180 Tagen und unter 180 Tagen erfolgen. Für Existenzgründungen wird grundsätzlich angenommen, dass sie unbefristet sind. Hier ist eine *ex post*-Betrachtung nicht möglich, da in den Datenquellen das Ende einer Selbstständigkeit nicht sicher identifiziert werden kann. Austritte aus dem Leistungsbezug werden bis zum 30. April 2011 einbezogen, um den „time-lag“, der zwischen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und einem Austritt aus dem Leistungsbezug liegen kann, zu berücksichtigen. Da hier nur ein Beobachtungsfenster bis zum 30. Juni 2011 möglich ist, ist eine eindeutige Differenzierung bei der Grenze von 180 Tagen nicht möglich. – Nähere Infor-

on hinsichtlich ihrer vertraglich vereinbarten Dauer bewertet werden konnte, kann diese *ex post* kürzer oder länger gedauert haben. Nach einer nur kurzzeitigen Integration kann im Beobachtungszeitraum eine weitere folgen.

Dadurch werden weitergehende Festlegungen erforderlich. Sie betreffen drei Fragen:

- (1) Wie ist mit Mehrfachintegrationen im Beobachtungszeitraum umzugehen?
- (2) Wie sind Unterbrechungen der Integration zu bewerten?
- (3) Wie ist es zu bewerten, wenn es im Beobachtungszeitraum zu Betriebswechseln kommt?

Diese Fragen in umgekehrter Reihenfolge abarbeitend, kommen wir zu folgenden Lösungen:

- Ziel des Programms ist nicht die Erzeugung von Betriebsbindung als Selbstzweck, sondern eine nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit. Etwaige Arbeitgeberwechsel sind daher als unschädlich für die Zielerreichung anzusehen.⁶²
- Im Übergang kann es zu Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit kommen. In Anlehnung an die Regel des Programms, Integrationen von bis zu 31 Tagen als unerheblich zu betrachten, behandeln wir auch Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen als irrelevant und verbinden in der Analyse Beschäftigungsepisoden, zwischen denen nicht mehr als 31 Tage ohne Beschäftigung liegen, zu einer einzigen. Dieses gilt nicht nur bei Betriebswechsel, sondern auch bei Rückkehr zu demselben Arbeitgeber. Der Grund für dieses Vorgehen ist das Fehlen von tagesgenauen Informationen in einer Datenquelle – den Erweiterten Verbleibsnachweisen. Da in diesen der Status einer Person nur zum jeweils Letzten eines Monats erfasst wird, ist potenziell immer von einer maximalen Unterbrechung von bis zu 31 Tagen auszugehen. Aufgrund dieser „blinden Flecken“ können in der gegebenenfalls konsolidierten, d. h. aus mehreren Integrationen zusammengefassten Integration, Unterbrechungszeiträume enthalten sein. Die in Beschäftigung verbrachte Zeit kann folglich kürzer sein als die hier berichtete.
- Sofern bei Anwendung dieser Regeln dann immer noch mehrfache, d. h. nicht verbundene Beschäftigungsepisoden auftreten, wird die längste dieser Episoden als das zu berichtende Ergebnis gewertet. Somit gibt es für alle aktivierten Teilnehmenden, deren Integration der Programmteilnahme zuzuordnen ist, nur eine einzige Beschäftigungsepisode, deren Dauerhaftigkeit darzustellen ist.⁶³
- Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann mit einem Verlassen des Leistungsbezugs zusammenfallen oder auch nicht. Austritte aus dem Leistungsbezug, die unabhängig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgten, werden zusätzlich be-

mationen zur Operationalisierung der Variablen zu Integration, Existenzgründung und Austritt aus dem LBZ sowie den Datenquellen sind dem Anhang, A.1.3.3 zu entnehmen.

⁶² Unter Umständen ist es ja gerade der Wechsel des Arbeitgebers, der die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit überhaupt erst ermöglicht.

⁶³ Weitere Priorisierungsregeln sind: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde als höherwertig eingestuft als Existenzgründungen; bei mehreren Integrationen in Erwerbstätigkeit gleicher Dauer wurde diejenige mit dem geringsten Abstand zum letzten beobachteten Austritt aus dem Bundesprogramm in 2010 gewählt.

richtet. Die 31-Tage-Regel wird dabei analog auf das Verlassen des Leistungsbezugs angewendet, d. h. eine Unterbrechung des Leistungsbezugs von bis zu 31 Tagen wird nicht als solcher gewertet, sondern die vor und nach der Unterbrechung liegenden Bezugsperioden werden zu einer einzigen zusammengezogen.⁶⁴

Bei konsolidierten Austritten aus dem Leistungsbezug sind auch hier mögliche Unterbrechungszeiträume in der berichteten Dauer des Austritts enthalten.

5.1.3 Exkurs: Auswirkungen der vorgenommenen Operationalisierungen

Bevor die Nachhaltigkeit der so definierten Ergebnisse untersucht wird, werden kurz die Größenordnungen von Brutto-Ergebnissen, d. h. Ergebnissen aller registrierten Teilnehmenden, betrachtet, die durch die vorgenommenen Einschränkungen und Vereinfachungen ausgeblendet werden (Tabelle 5.1).⁶⁵ Wenn sämtliche Integrationen in Erwerbstätigkeit sowie Austritte aus dem Leistungsbezug einzeln betrachtet würden (Definition 1), hätte man ca. 13.000 Integrationen mehr (+19 Prozent gegenüber den Integrationen der Definition 3) und etwa 16.000 Austritte aus dem Leistungsbezug mehr (+74 Prozent gegenüber den Austritten aus dem Leistungsbezug nach Definition 3). Dies bedeutet, dass das Verlassen des Leistungsbezugs, das nicht auf eine Erwerbstätigkeit zurückgeführt werden kann, wesentlich volatiler ist als die Integrationen in Erwerbstätigkeit: Nur 11,8 Prozent der integrierten Personen erreichten zwei Integrationen in Erwerbstätigkeit, etwa 2,1 Prozent mehr als zwei. Ein großer Teil der „Mehrfachergebnisse“ pro Person entsteht durch Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von bis zu 31 Tagen. Diese bereits konsolidierten, d. h. gegebenenfalls nach der „31-Tage-Regel“ mit davor oder danach liegenden Integrationen zusammengezogenen Integrationen werden im Weiteren nicht in die Auswertungen einbezogen. Schließt man diese aus und betrachtet nur „Mehrfachergebnisse“ der Integrationen von mehr als 31 Tagen sowie Existenzgründungen, dann erreichten etwa 8,3 Prozent der Personen mehr als eine Integration in Erwerbstätigkeit.

Der größere Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen von kurzer Dauer nach Definition 1 im Vergleich zu Definition 2 in Tabelle 5.1, der sich aus dem Zusammenziehen von Integrationsepisoden mit kurzer Unterbrechung ergibt, gibt zudem einen Hinweis darauf, dass diese Integrationen oft nicht das letztendliche Ergebnis der Teilnahme an „Perspektive 50plus“ sind, sondern dass darauf Integrationen von längerer Dauer folgen können.⁶⁶ Wenn eine erste Integration scheitert, kann offenbar an die Aktivierung und Erfahrungen, die erreicht wurden, angeknüpft werden.

⁶⁴ Analog zu Beschäftigung wird auch hier der jeweils längste bzw. – bei Austritten gleicher Dauer – der dem Austritt aus dem Bundesprogramm am nächsten gelegene gewählt.

⁶⁵ Bereits in Kraft sind allerdings die zeitlichen Einschränkungen auf Ergebnisse, die frühestens einen Monat nach dem ersten Eintritt in das Bundesprogramm sowie spätestens drei Monate nach dem Austritt erfolgten, um sich hier auf Ergebnisse im Zusammenhang mit „Perspektive 50plus“ zu konzentrieren. Auch Konsolidierungen von Integrationen und Leistungsbezugsaustritten – das Zusammenlegen bei Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen – sind bereits erfolgt.

⁶⁶ Dass die zweite oder dritte Integration einer Person meist länger ist als die Vorhergehende bestätigt die Betrachtung der Überlebensraten nach der zeitlichen Reihenfolge der Integrationen (vgl. Anhang, Abbildung 5.1).

Betrachtet man in Tabelle 5.1 die Unterschiede der Größenordnung, die sich aus den Definition 2 und Definition 3 ergeben, fällt eine größere Anzahl der Integrationen mit einer Dauer von mehr als 180 Tagen sowie Existenzgründungen bei Definition 3 auf, die sich aus dem Zulassen von Betriebswechseln ergibt. Die Gesamtzahl der Integrationen in Erwerbstätigkeit- und damit der als integriert betrachteten Personen – sinkt jedoch geringfügig um 1.080. Der Grund hierfür ist, dass durch die Zusammenlegung der Integrationen mit Betriebswechsel der Beginn einer Integration in wenigen Fällen in den Monat fällt, in dem Teilnehmende das erste Mal in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ eingetreten sind. Solche Integrationen wurden jedoch aus den Auswertungen ausgeschlossen (siehe Seite 89). Als Folge steigt die Zahl der Austritte aus dem Leistungsbezug, die „unabhängig“ von Erwerbstätigkeit erfolgt. Hier zeigt sich ein Problem der Definition von „unabhängigen“ Leistungsbezugsaustritten: Diese erfolgen teilweise erst zeitversetzt um einen Monat nach einer Integration und fallen daher u. U. nicht in den Monat des ersten Programmeintritts, im Gegensatz zu den dazugehörigen Integrationen. Grundsätzlich sollte somit bei Austritten aus dem Leistungsbezug bedacht werden, dass es sich um Austritte aus verschiedenen Gründen handeln kann: möglicherweise hat sich die Zusammensetzung einer Bedarfsgemeinschaft verändert oder ein anderes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft geht einer Beschäftigung nach, es können aber auch nicht identifizierte Existenzgründungen der Grund für den Austritt sein oder es werden in den Auswertungen aufgrund der Definition – wie erläutert, aber nur in wenigen Fällen – Austritte aus dem Leistungsbezug ohne die auslösende Integration berücksichtigt.

Tabelle 5.1: Während der Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erreichte Brutto-Ergebnisse aller registrierten Teilnehmenden nach verschiedenen Definitionen

	Definition 1: alle einzelnen (ggf. konsolidierten) Ergeb- nisse, Betriebswechsel unterbricht Int.	Definition 2: ein (ggf. konsoli- dierte) Ergebnis pro Person; Betriebs- wechsel unterbricht Int.	Definition 3: ein (ggf. konsolidier- te) Ergebnis pro Person; Betriebs- wechsel zugelassen
<i>Erwerbstätigkeit (ggf. mit LBZ-Austritt)</i>			
Int, svp, <=31 Tage	11.393	5.557	4.926
Prozent	9,9	6,4	5,7
Int, svp, 32-180 Tage	22.764	18.101	15.267
Prozent	19,7	20,7	17,6
Int, svp >180 Tage	40.014	39.742	42.214
Prozent	34,7	45,4	48,7
Existenzgründung	3.261	2.497	2.500
Prozent	2,8	2,9	2,9
Gesamt Erwerbstätigkeit	77.432	65.987	64.907
Prozent	67,1	75,3	74,9
<i>Austritt aus LBZ ohne Erwerbstätigkeit¹</i>			
Aust. aus LBZ 32-180 Tage ²	8.955 ³	4.157 ⁴	4.183 ⁵
Prozent	7,8	4,8	4,8
Aust. aus LBZ >180 Tage	28.996	17.468	17.577
Prozent	25,1	20,0	20,3
Gesamt Austritt a. LBZ	37.951	21.625	21.760
Prozent	32,9	24,7	25,1
Gesamt Erw. u. LBZ-Aust.	115.383	87.522	86.667
Prozent	100,0	100,0	100,0

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Anmerkung: ¹Es konnten keine Austritte aus dem Leistungsbezug von weniger als 32 Tagen beobachtet werden. ²Daten zum Leistungsbezug werden nur bis zum 30.06.2011 einbezogen, Austritte aus dem Leistungsbezug werden jedoch bis zum 30. April 2011 in die Betrachtungen einbezogen. Durch die Rechtszensierung, wird teilweise kein Wiedereintritt in den Leistungsbezug beobachtet. Einige Austritte aus dem LBZ, die nun in der Kategorie „32-180 Tage“ zu finden sind, könnten folglich bei einem längeren Beobachtungszeitraum in die Kategorie „>180 Tage“ fallen. Es wird jeweils angegeben, für wie viele Integrationen dies der Fall ist: ³8.522 Austritte aus dem Leistungsbezug sind rechts zensiert. ⁴4.031 Austritte aus dem Leistungsbezug sind rechts zensiert. ⁵4.054 Austritte aus dem Leistungsbezug sind rechts zensiert.

5.1.4 Ergebnisse zu Erwerbsintegration und Verlassen des Leistungsbezugs

Operationalisiert man die Ergebnisse in der in 5.1.2 definierten Weise, wurden von 181.637 in 2010 aktivierten Teilnehmenden⁶⁷ 42.771 Personen (ca. 23,5 Prozent) über Existenzgründungen oder in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 32 Tagen integriert. Hierbei ist daran zu erinnern, dass integrierte Personen, für die keine Aktivierungsinformation vorliegt, sowie Personen, bei denen Anfang oder Ende der Programmteilnahme zeitlich so liegen, dass ein Zusammenhang zur beobachteten Integration zweifelhaft ist, aus der Betrachtung ausgeschlossen wurden, so dass die Gesamtbilanz von 42.771 zielkonformen und im zeitlichen Zusammenhang mit einer Aktivierung beobachteten Integrationen in 2010 eine eher konservative Berechnung darstellt.

Sieht man sich die Verteilung der Ergebnisse nach Finanzierungsmodellen an (siehe Tabelle 5.2, Spalte 1 und 3) ist auffallend, dass 77,7 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B, für die überhaupt ein Ergebnis ihrer Teilnahme beobachtet werden konnte, eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Existenzgründung aufweisen, jedoch nur 54,6 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C. Dies bedeutet, dass 45,4 Prozent der „Impuls 50plus“-Teilnehmenden als Ergebnis ausschließlich einen Austritt aus dem Leistungsbezug aufweist, ohne dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Existenzgründung beobachtet werden konnte.⁶⁸ Auf alle Aktivierte betrachtet, unterscheidet sich der Anteil der Personen, die einen Leistungsbezugsaustritt als einziges Ergebnis aufweisen jedoch nicht nach Finanzierungsmodell (FM A/B: 7,1 Prozent; FM C: 7,5 Prozent). Dies deutet an, dass im Finanzierungsmodell C insgesamt sehr viel weniger Integrationen in Erwerbstätigkeit erreicht werden als im Finanzierungsmodell A/B.⁶⁹

Beschränkt man den Blick auf Integrationen in Beschäftigung und Existenzgründungen (siehe Tabelle 5.2, Spalte 2 und 4), unterscheiden sich die beiden Finanzierungsmodelle nur wenig. Der Anteil der kürzeren Integrationen ist im Finanzierungsmodell C um ca. 4 Prozentpunkte größer als im Finanzierungsmodell A/B, die Existenzgründungen ähnlich häufig. Somit werden Teilnehmende des Finanzierungsmodells C, wenn sie in Erwerbstätigkeit integriert werden konnten, in ähnlichem Umfang in nachhaltige Beschäftigung integriert, wie Teilnehmende des Finanzierungsmodells A/B. Eine Differenzierung nach Geschlecht zeigt für Männer und Frauen ähnliche Ergebnisse.

⁶⁷ Dieses ist die Anzahl der Personen, die laut Teilnehmerdatenbank aktiviert worden sind – die summarische Aktivierungs- und Integrationsstatistik (die so genannten Monitoring-Daten) weisen 188.817 Aktivierte für 2010 aus.

⁶⁸ Zu den Anteilen derjenigen Integrierten, für die ein Verlassen des Leistungsbezugs in zeitlicher Nähe zum Beginn der Erwerbstätigkeit festgestellt werden konnte, siehe S. 96.

⁶⁹ Anhaltspunkte zum Verbleib von Personen, die nicht in Erwerbstätigkeit integrierten wurden, siehe Seite 103.

Tabelle 5.2 **Während der Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erreichte Ergebnisse der aktivierten Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell**

	FM A/B			FM C			Gesamt		
	abs.	Prozent		abs.	Prozent		abs.	Prozent	
		einschl.	ohne		einschl.	ohne		einschl.	ohne
	Austritte aus dem Leistungsbezug		Austritte aus dem Leistungsbezug		Austritte aus dem Leistungsbezug				
Int, svp, 32-180 Tage	11.181	21,0	27,0	435	17,0	31,2	11.616	20,8	27,2
Int, svp >180 Tage	28.534	53,6	69,0	911	35,6	65,3	29.445	52,8	68,8
Existenzgründung	1.660	3,1	4,0	50	2,0	3,6	1.710	3,1	4,0
Zwischensumme	41.375			1.396			42.771		
Austritt aus LBZ 32-180 Tage ¹	2.412	4,5	-	242	9,5	-	2.654	4,8	-
Austritt aus LBZ >180 Tage	9.418	17,7	-	923	36,0	-	10.341	18,5	-
Gesamt	53.205	100	100	2.561	100	100	55.766	100	100

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Anmerkung: ¹ Daten zum Leistungsbezug werden nur bis zum 30.06.2010 einbezogen. Dadurch sind Austritte aus dem Leistungsbezug in 2011 teilweise rechts zensiert, das heißt, es kann kein Endzeitpunkt beobachtet werden. Somit können einige Austritte aus dem LBZ, die nun in der Kategorie „32-180 Tage“ zu finden sind bei einem längeren Beobachtungszeitraum in die Kategorie „>180 Tage“ fallen. Dies trifft insgesamt 2.578 Austritt aus dem LBZ zu.

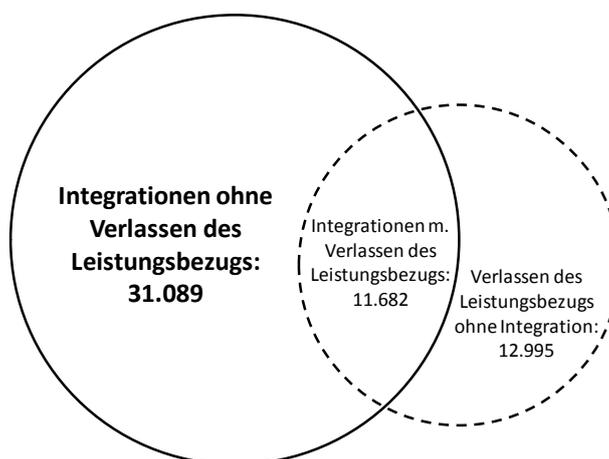
Der wesentliche Unterschied zwischen den Finanzierungsmodellen liegt nicht in der Verteilung auf die verschiedenen Integrationen in Erwerbstätigkeit oder dem Anteil an Personen, die einen Leistungsbezugs-Austritt als ausschließliches Ergebnis aufweisen, sondern – wie in der Differenzierung der Zielgruppen der Finanzierungsmodelle angelegt – in den jeweiligen Anteilen der Integrierten an den Aktivierten überhaupt. Im Finanzierungsmodell A/B sind 24,9 Prozent der Aktivierten integriert worden oder haben eine Existenz gegründet, im Finanzierungsmodell C waren es dagegen 9,0 Prozent. Auf dieser Ebene zeigt sich auch ein Unterschied zwischen den Geschlechtern: Frauen werden etwas seltener integriert als Männer gemessen an dem Anteil der jeweils aktivierten Männer und Frauen. 26,7 Prozent der aktivierten Männer im Finanzierungsmodell A/B wurden integriert, bei den aktivierten Frauen sind es etwa 4 Prozentpunkte weniger (22,8 Prozent). Im Finanzierungsmodell C sind 9,5 Prozent der Männer und 8,5 Prozent der Frauen integriert worden.

Integrationen und Austritte aus dem Leistungsbezug

Wie bereits eingangs erläutert, sind Integrationen in Erwerbstätigkeit nicht an sich Ziel des Bundesprogramms, sondern sollen Auslöser des zentralen Ziels, der Beendigung der Hilfebedürftigkeit sein (siehe Seite 88). Bei der weiteren Beschreibung der Erwerbstätigkeit wird nicht unterschieden, ob sie mit dem Verlassen des Leistungsbezugs einhergeht oder nicht. Hier soll daher Erwerbstätigkeit einleitend daraufhin betrachtet werden, ob mit ihr ein Austritt aus dem Leistungsbezug erreicht wird. Bisher wurden Integrierte

insgesamt (42.771) getrennt von ausschließlichen Austritten aus dem Leistungsbezug berichtet (12.995) (siehe Tabelle 5.2). Integrierte verließen zum Teil jedoch ebenfalls in zeitlicher Nähe zu ihrer Integration den Leistungsbezug. Wie Abbildung 5.1 ausweist, trifft dies auf 11.682 Integrierte zu.

Abbildung 5.1: Ergebnisse von Aktivierte, aufgegliedert nach Kombinationen aus Integration und Verlassen des Leistungsbezugs



Quelle: eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Tabelle 5.3 schlüsselt auf, wie diejenigen 11.682 Integrierte, die mit dem Eintritt in Erwerbstätigkeit aus dem Leistungsbezug austraten, sich nach Geschlecht und Finanzierungsmodellen innerhalb der verschiedenen Integrationen verteilen.⁷⁰ Frauen treten insgesamt seltener aus dem Leistungsbezug aus als Männer, was mit einem hohen Teilzeitanteil bei Frauen zusammenhängen kann (siehe Tabelle 5.4). Verdeutlicht man sich die allgemeine Größenordnung, fallen etwa ein Viertel der nachhaltigen Beschäftigungen von mehr als 180 Tagen bei Männern im Finanzierungsmodell A/B mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug zusammen, bei Frauen sind es etwa jede Fünfte (etwa 17 Prozent). Im Finanzierungsmodell C sind es bei beiden Geschlechtern noch einmal weniger: Etwa jeder Fünfte der Männer (ca. 20 Prozent) und nicht einmal jede Siebte der Frauen (etwa 15 Prozent). Existenzgründungen fallen – außer bei Frauen im Finanzierungsmodell C – öfter als Beschäftigung von mehr als 180 Tage mit einem Austritt zusammen.⁷¹ Zwar werden also die angestrebten Integrationen in Erwerbstätigkeit als Ergebnisse des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ erreicht, aber nur für einen kleinen Teil der Teilnehmenden bedeutet dies zugleich die Erreichung des zentralen

⁷⁰ Ein Austritt aus dem Leistungsbezug wird dann einer Integration in Erwerbstätigkeit zugerechnet, wenn der Austritt im selben Monat oder im Folgemonat der Integration eintritt, unabhängig von der Länge des Austritts. (Zur Länge der Austritte und damit ihrer Nachhaltigkeit, siehe 5.2.4) Fällt mindestens eine der unter Umständen zusammengefassten Integrationen mit Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen und einem Betriebswechsel mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug zusammen, wird dies für die zusammengelegte Integration übernommen.

⁷¹ Die Werte für Existenzgründungen sollten jedoch mit Vorbehalt interpretiert werden, da Grund für die höheren Werte bei Existenzgründungen die Operationalisierung sein könnte: zur Verifizierung von Existenzgründungen wurde u. a. das Vorliegen eines Austritts aus dem Leistungsbezug herangezogen (vgl. Anhang A.1.3.3).

Ziels eines Austritts aus dem Leistungsbezug. Dies sollte präsent sein, wenn im weiteren Integrationen in Erwerbstätigkeit insgesamt – also unabhängig davon, ob sie mit einem Verlassen des Leistungsbezugs einhergeht oder nicht – betrachtet werden.

Tabelle 5.3 Anteil der Integrationen in Erwerbstätigkeit, die mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug zusammen fallen, nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Integration 32-180 Tage	48,7	50,6	35,8	21,9
Integration >180 Tage	24,3	19,5	16,7	14,2
Existenzgründung	25,2	31,4	22,9	13,3
n=	7.744	240	3.600	98

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Anm.: Dargestellt sind nur die Anteile der Integrationen mit Austritt aus dem Leistungsbezug. Der Anteil derjenigen, die nicht ausgetreten sind, kann für jedes Tabellenfeld durch die Subtraktion des Zellenwerts von 100 errechnet werden (Beispiel: Wie viele Männer im Finanzierungsmodell A/B mit Integrationen von 32-180 Tagen sind nicht aus dem Leistungsbezug ausgetreten? $100,0 - 48,7 = 51,3$. Somit sind 51,3 Prozent mit der Integration nicht aus dem Leistungsbezug ausgetreten.)

Zeitlicher Umfang der Integrationen

Nicht nur werden Frauen etwas seltener in Erwerbstätigkeit integriert – wie in Abschnitt 5.1.4 gezeigt wurde –, sie werden auch öfter in Teilzeit-Beschäftigung⁷² integriert als Männer (siehe Tabelle 5.4), wobei dies in der Tendenz eine typische Verteilung ist. Zieht man zum Vergleich Zahlen aller begonnener Beschäftigung über alle Altersgruppen in 2010 heran⁷³, begannen 89,0 Prozent der Männer in 2010 eine Vollzeitbeschäftigung und 67,4 Prozent der Frauen.

Die größte Abweichung von diesen Anteilen weisen im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ Männer im Finanzierungsmodell C auf, die in Beschäftigung über 180 Tage integriert wurden. Mit nur 75,9 Prozent in Vollzeit weichen sie um 13,1 Prozentpunkte von dem durchschnittlichen Wert aller begonnenen Beschäftigungen ab. Auch bei den Frauen ist die Differenz bei Integrierten des Finanzierungsmodell C in Beschäftigung über 180 Tage in Vollzeit am größten, wenn sie mit 9,8 Prozentpunkten auch geringer ist als bei den Männern. Neben der Tatsache, dass Personen im Finanzierungsmodell C etwas seltener in länger andauernden Beschäftigungsverhältnissen sind (siehe Tabelle 5.2), sind sie somit auch seltener Vollzeit beschäftigt. Dies passt in das Bild, dass Teilnehmende des Finanzierungsmodells C grundsätzlich arbeitsmarktferner sind und daher vermutlich größere Probleme mit der Belastung einer Beschäftigung, vor allem einer Vollzeitbeschäftigung, haben als Personen im Finanzierungsmodell A/B (vgl. hierzu auch die Aussagen der Integrierten zur gewünschten Arbeitszeit – Seite 120 –, zum

⁷² Als Teilzeit wird jegliche von Vollzeit abweichende Arbeitszeit gewertet, wobei Vollzeit in den Daten nicht auf eine bestimmte Stundenanzahl festgelegt ist und somit je nach Branche und Betrieb schwanken kann.

⁷³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2011c, Quartalszahlen 2010 - jeweils Tabelle 3. Die Angaben beziehen sich auf alle begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, wodurch der „Zweite Arbeitsmarkt“ eingeschlossen ist, den wir in unserer Analyse ausschließen.

wahrgenommenen Verhältnis von Arbeitsbelastung und Gesundheit – Seite 121 – sowie zum Wunsch der Fortsetzung der Tätigkeit bis zum Rentenalter – Seite 122, und insbesondere die zwischen den Finanzierungsmodellen unterschiedlichen Entwicklungen zwischen den beiden Befragungswellen).

Tabelle 5.4: Beschäftigung nach Umfang der Beschäftigung, Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	FM A/B		FM C	
	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit
<i>Männer</i>				
Int, svp, 32-180 Tage	12,2	87,8	10,1	89,9
Int, svp, >180 Tage	11,0	89,0	24,1	75,9
n=	1.160	8.776	42	252
<i>Frauen</i>				
Int, svp, 32-180 Tage	35,3	64,7	38,0	62,0
Int, svp, >180 Tage	35,3	64,7	42,7	57,6
n=	1.994	3.655	81	124

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Anm.: Bei Integrationen, die aus mehreren Integrationen, möglicherweise in verschiedenen Betrieben, zusammengelegt wurden, wurde jeweils der größte Umfang einer Einzelintegration gewählt. Dies ist akzeptabel, da bei mehreren Integrationen nur bei 1,8 Prozent ein Wechsel des Beschäftigungsumfangs vorlag. Vollzeitbeschäftigung wird bei dieser Darstellung folglich in geringem Maße überschätzt. Die Zahl der Missings ist hoch, da Informationen zum Umfang der Beschäftigung in den EVN nicht vorliegen.

Finanzielle Förderung von Integrationen

Tabelle 5.5 zeigt, wie groß der Anteil der über Zuschüsse geförderten Integrationen in Erwerbstätigkeit ist, die als Ergebnisse des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ identifiziert wurden.⁷⁴ Sowohl bei Männern als auch bei Frauen und unabhängig vom Finanzierungsmodell sind Integrationen von bis zu 180 Tagen öfter gefördert als solche mit einer Dauer über 180 Tage. Insgesamt liegen die Förderungsquoten jedoch deutlich unter den Anteilen von 60,5 Prozent, die in der Regelförderung des SGB II für die Altersgruppe der über 50-Jährigen bei Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ausgewiesen werden.⁷⁵

⁷⁴ Eine Integration in Beschäftigung gilt als gefördert, wenn für mindestens eine Integration der unter Umständen zusammengefassten Integrationen mit Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen und einem Betriebswechsel eine Förderung über das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ oder die Regelinstrumente des SGB III vorliegt. Die Förderung muss dazu im Monat des Integrationseintritts oder dem darauffolgenden Monat beginnen/stattfinden. Die Ergebnisse unterscheiden sich nur geringfügig von Betrachtungen der Integrationen ohne Betriebswechsel.

⁷⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012b, Tabelle 5. Hier ist allerdings der „Zweite Arbeitsmarkt“ eingeschlossen, während wir im Bundesprogramm nur Integrationen im Allgemeinen Arbeitsmarkt betrachten.

Tabelle 5.5 **Anteile der mit Zuschüssen geförderten Integrationen nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)**

	Männer, gefördert		Frauen, gefördert	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Int, svp, 32-180 Tage	25,8	28,0	23,3	20,2
Int, svp, >180 Tage	13,9	13,0	11,1	10,0
Existenzgründung	32,6	34,3	40,3	33,3
n=	4.490	150	2.498	81

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen. Anm.: Dargestellt sind nur die Anteile der Geförderten. Der Anteil der Ungeförderten kann für jedes Tabellenfeld durch die Abstraktion des Zellenwerts von 100 errechnet werden (Beispiel: Wie viele Männer im Finanzierungsmodell A/B mit Integrationen von 32-180 Tagen haben keine Förderung erhalten? $100,0 - 25,8 = 74,2$. Somit wurden 74,2 Prozent nicht gefördert)

Dagegen sind sowohl für Männer als auch für Frauen Existenzgründungen häufiger gefördert als in der Regelförderung (14,1 Prozent)⁷⁶. Dies kann möglicherweise mit einer starken Ausrichtung einiger Pakte auf Existenzgründungen zusammenhängen, die dann ein hohes Maß an Unterstützungsangeboten für Existenzgründer bereitstellen, kombiniert mit Zuschüssen.⁷⁷

Die qualitativen Ergebnisse der Fallstudien zeigten, dass Pakte und Grundsicherungsstellen unterschiedliche Strategien beim Umgang mit Förderungen von Beschäftigungsverhältnissen aufwiesen. Es gab Pakte, die eigene Förderinstrumente entwickelten (bspw. der Pakt „mitmang“, vgl. Büttner u. a. 2011b: 280) oder grundsätzlich Förderungen – vor allem für das Finanzierungsmodell C – stärker nutzten (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011b: 47 u. 160). Ein großer Anteil der Akteure berichtete jedoch, dass eher defensiv mit Förderungen umgegangen wurde und ein gutes „Matching“ Förderungen in den Hintergrund treten lasse (vgl. u.a. Büttner u. a. 2011b: 63, 130, 186, 213, 310 u. 404). Die Analyse der Maßnahmestruktur und ihr Vergleich mit der Regelförderung haben das bestätigt (vgl. S. 50).

Integrationen nach Betriebsgröße

Ergebnisse aus den Fallstudien verwiesen zudem immer wieder darauf, dass Teilnehmende des Bundesprogramms hauptsächlich in kleinere und mittlere Unternehmen integriert würden (vgl. bspw. Büttner u. a. 2011a: 95 sowie Büttner u. a. 2011b: 33, 96, 310, 428 u. 531).

Dies kann mit einem Blick auf Tabelle 5.6 überprüft werden, die die Größenstruktur der Betriebe ausweist, in die Teilnehmende des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ einmündeten.⁷⁸ Sowohl bei Frauen als auch bei Männern und unabhängig vom Finan-

⁷⁶ Vgl. ebd.

⁷⁷ Beispiele für solche Pakte sind „Jahresringe®“ (Büttner u. a. 2011b: 350f.), „STÄRKEN 50+“ (Büttner u. a. 2011b: 506f.) oder „pakt an!“ (Büttner u. a. 2011b: 468).

⁷⁸ Bei unter Umständen zusammengefassten Integrationen mit Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen und einem Betriebswechsel mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug wurde der jeweils größte Betrieb für die Gesamtintegration übernommen. Die Ergebnisse unterscheiden sich nur geringfügig von Betrachtungen der Integrationen ohne Betriebswechsel (Definition 2). (Vgl. Anhang, Tabelle 5.1)

zierungsmodell wurden die meisten Personen in Betriebe mit 50 bis unter 500 Beschäftigte integriert, wobei Frauen etwas häufiger in größere Betriebe integriert wurden als Männer.⁷⁹ Bemerkenswert ist, dass Teilnehmende des Finanzierungsmodells C – differenziert nach Männern und Frauen betrachtet – etwas häufiger in Betriebe mit 50 bis 499 Mitarbeitenden eingegliedert werden als Personen des Finanzierungsmodells A/B.

Der Eindruck aus den Fallstudien wird insofern bestätigt, als dass in Betriebe ab 500 Beschäftigten anteilmäßig die wenigsten Teilnehmenden integriert werden und als dass der Anteil der Beschäftigten in kleineren Betrieben, nimmt man Beschäftigte in Betrieben mit ein bis neun Beschäftigten und zehn bis 49 Beschäftigten zusammen, in nahezu allen Fällen (geringfügig) größer ist als die Anteile der Kategorie „50 bis 499 Beschäftigte“.⁸⁰

Tabelle 5.6: Integrationen nach Betriebsgröße, Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	1-9 Beschäftigte	10-49 Beschäftigte	50 bis 499 Beschäftigte	ab 500 Beschäftigte
Finanzierungsmodell A/B				
<i>Männer</i>				
Integration 32-180 Tage	25,9	27,4	41,2	5,5
Integration >180 Tage	28,1	26,5	38,8	6,6
<i>Frauen</i>				
Integration 32-180 Tage	23,3	25,5	44,0	7,2
Integration >180 Tage	26,1	24,2	41,3	8,4
Finanzierungsmodell C				
<i>Männer</i>				
Integration 32-180 Tage	20,7	28,9	43,9	6,5
Integration >180 Tage	26,7	29,8	37,8	5,7
<i>Frauen</i>				
Integration 32-180 Tage	24,5	20,3	47,9	7,4
Integration >180 Tage	24,7	23,7	44,3	7,4

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

5.1.5 Verbleib der Teilnehmenden insgesamt und Tätigkeit der Integrierten

Informationen zur Beschäftigung waren uns nicht nur über die Geschäftsdaten der BA (IEB und EVN) sowie die Teilnehmerdatenbank zugänglich, sondern auch über die Teilnehmerbefragung (Tabelle 5.7). In beiden Befragungswellen wurden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen nach ihrem Erwerbsstatus befragt. In Welle 1 waren 23,7 Prozent der Teilnehmenden aus Finanzierungsmodell A/B und 5,6 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Zu Welle 2 hat sich dieser Wert positiv verändert: Der Anteil an

⁷⁹ Tendenziell größere Aufnahmebetriebe für Frauen als für Männer findet bspw. auch Ruppe (2009: 17) für Integrationen in Beschäftigung zwischen 2002 und 2006.

⁸⁰ Zu bedenken ist dabei allerdings, dass die Kategorie „50 bis 499“ eine große Spannweite beinhaltet, deren Aufgliederung möglicherweise weitere Erkenntnisse bringen könnte.

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in FM A/B ist um knapp 10 Prozentpunkte auf 33,3 Prozent angestiegen, der Anteil bei den Teilnehmenden aus FM „Impuls 50plus“ hat sich sogar verdoppelt (auf 11,7 Prozent).⁸¹ Für beide Befragungszeitpunkte ist festzuhalten, dass der Anteil an Männern, die in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis standen, um etwa 3 Prozentpunkte höher lag, als bei den Frauen.⁸² Einen erkennbaren Unterschied zwischen den beiden Teilnehmergruppen gibt es – in Bezug auf das Geschlecht – nicht.

Wenn Teilnehmende nicht in sozialversicherungspflichtige Arbeit wechseln konnten, sind i.d.R. auch nur wenige von ihnen anderweitig in Beschäftigung gekommen: Der Anteil an Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen oder Personen mit einem Ein-Euro-Job oder in einer ABM⁸³ oder in einem Praktikum machen in beiden Finanzierungsmodellen knapp 10 Prozent aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus. Gelingt nicht der Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbleiben die Teilnehmenden zu einem Großteil als Hausmann/Hausfrau (40,3 Prozent FM A/B; 56,6 Prozent FM „Impuls 50plus“). Nicht überraschend macht der Anteil an Personen im Ruhestand oder in der Frühverrentung im FM Impuls etwa 5 Prozent aus, wobei dies nur in 2,2 Prozent der Fälle bei den Teilnehmenden aus dem FM A/B der Fall ist.

Die aktuelle Beschäftigungssituation der Befragten zeichnet sich nicht nur dadurch aus, ob und in welcher Form von Beschäftigung sie sind, sondern auch dadurch, wie groß der zeitliche Anteil an Arbeitsstunden pro Woche ist, der von den Teilnehmenden erbracht wird. Dabei wurden sowohl die zu leistenden Arbeitsstunden der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten als auch derer in anderen Formen von Beschäftigung (Mini-Job, Praktikum, Selbständigkeit etc.) abgefragt. Die Anteile an Vollzeitbeschäftigten (43,6 Prozent) liegen deutlich unter den Werten, wie sie in Tabelle 5.4, berichtet wurden. Dies ist vermutlich u. a. auf die Einbeziehung von Mini-Jobs zurückzuführen (vgl. Anhang, Tabelle 5.6).

⁸¹ Damit unterscheiden sich die Zahlen etwas von den Ergebnissen aus Abschnitt 5.1.4 (siehe Seite 95). Dies ist vermutlich auf die unterschiedliche Betrachtungsweise zurück zu führen. Hier wird die Beschäftigung zu einem konkreten Zeitpunkt, dem Befragungszeitpunkt, erhoben. Es kann also keine Aussage über die Dauer der Beschäftigung gemacht werden. In Abschnitt 5.1.4 wurden dagegen Mindestanforderungen an eine Beschäftigung angelegt, wie bspw. eine Mindestdauer von 32 Tagen.

⁸² Dieses Ergebnis fand sich so auch in Abschnitt 5.1.4 (siehe Seite 95).

⁸³ Wir erinnern daran, dass der Abschnitt 5.1.5 auf der telefonischen Befragung beruht und – im Gegensatz zu den Analysen auf der Grundlage von Teilnehmer- und Geschäftsdaten – den „Zweiten Arbeitsmarkt“ nicht ausblendet.

Tabelle 5.7: Verbleib der telefonisch befragten Teilnehmenden nach Finanzierungsmodell

	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	absolut	In Prozent	absolut	In Prozent
Gesamt-Teilnehmer Welle 1	3.567	100	518	100
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	847	23,7	29	5,6
Nicht-sozialversicherungspflichtig beschäftigt	2.718		489	
selbständig	122	3,4	6	1,2
mithelfender Familienangehöriger	33	0,9	2	0,4
einen oder mehrere Mini-Job (max. 400 Euro monatlich)	554	15,5	58	11,2
Ein-Euro-Job, ABM	172	4,8	47	9,1
Praktikum	48	1,3	12	2,3
Hausmann/-frau	1.689	47,4	292	56,4
Nicht erwerbstätig	2.372	66,5	404	78,0
Frühverrentet, Ruhestand	35	1,0	10	1,9
<i>(Mehrfachnennung möglich)</i>				
	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	absolut	In Prozent	absolut	In Prozent
Gesamt-Teilnehmer Welle 2	2.763	100	410	100
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	920	33,3	48	11,7
Nicht-sozialversicherungspflichtig beschäftigt	1.843		362	
selbständig	115	4,2	10	2,4
mithelfender Familienangehöriger im Betrieb	15	0,5	1	0,2
einen oder mehrere Mini-Job (max. 400 Euro monatlich)	431	15,6	58	14,1
Ein-Euro-Job, ABM	108	3,9	30	7,3
Praktikum	22	0,8	1	0,2
Hausmann/-frau	1.113	40,3	232	56,6
Nicht erwerbstätig	1.603	58,0	313	76,3
Frühverrentet, Ruhestand	60	2,2	20	4,9
<i>(Mehrfachnennung möglich)</i>				

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Die ausgeübte Tätigkeit wurde durch eine offene Angabe abgefragt (Tabelle 5.8). Die Tätigkeiten, denen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen entweder im Rahmen ihrer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, ihrer Selbständigkeit oder eines Mini-Jobs nachgehen, reichen von pflegenden und betreuenden Tätigkeiten (Altenpflege,

Begleitung und Betreuung von Kindern, Arzthelfer, PTA etc.) über Dienstleistungstätigkeiten im weitesten Sinne (Gastronomie, Fahrdienste, Hausmeister, Reinigungskraft und Winterdienste) bis hin zu technisch/gewerblichen Tätigkeiten oder Tätigkeiten in Büro und Verwaltung.

Tabelle 5.8: Tätigkeit der in Erwerbstätigkeit Integrierten nach Finanzierungsmodell (telefonische Befragung)

	FM A/B Welle 2		FM „Impuls 50plus“ Welle 2	
	absolut	In Prozent	absolut	In Prozent
Altenpflege	53	3,9	3	2,9
Arzthelfer/in, Med.-technische Assistenz, Pharmazeutisch- technische Assistenz	7	0,5	2	1,9
Begleitung, Betreuung (von Kin- dern, Jugendlichen)	61	4,5	4	3,8
Gastronomie, Servicekraft	94	6,9	11	10,6
Garten- und Landschaftspflege	29	2,1	4	3,8
Fahrdienst, Busfahrer	40	2,9	5	4,8
Einzelhandelskaumann, Verkäufer	106	7,8	5	4,8
Hausmeister	82	6,0	6	5,8
Kraftfahrer, Taxifahrer	54	3,9	4	3,8
Lagerist	71	5,2	2	1,9
Prospekte verteilen, Zeitungen austragen	23	1,7	8	7,7
Reinigungskraft	157	11,6	18	17,3
Sicherheitskraft	16	1,2	3	2,9
Tätigkeiten im Recycling	3	0,2	2	1,9
Winterdienst	3	0,2	0	0,0
Hilfstätigkeiten auf dem Bau	31	2,3	4	3,8
Büro und Verwaltung	127	9,4	3	2,9
Technische und gewerbliche Tä- tigkeiten	342	25,2	16	15,4
sonstiges	52	3,8	3	2,9
Keine Angabe	5	0,4	1	1,0
Summe	1.356		104	

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

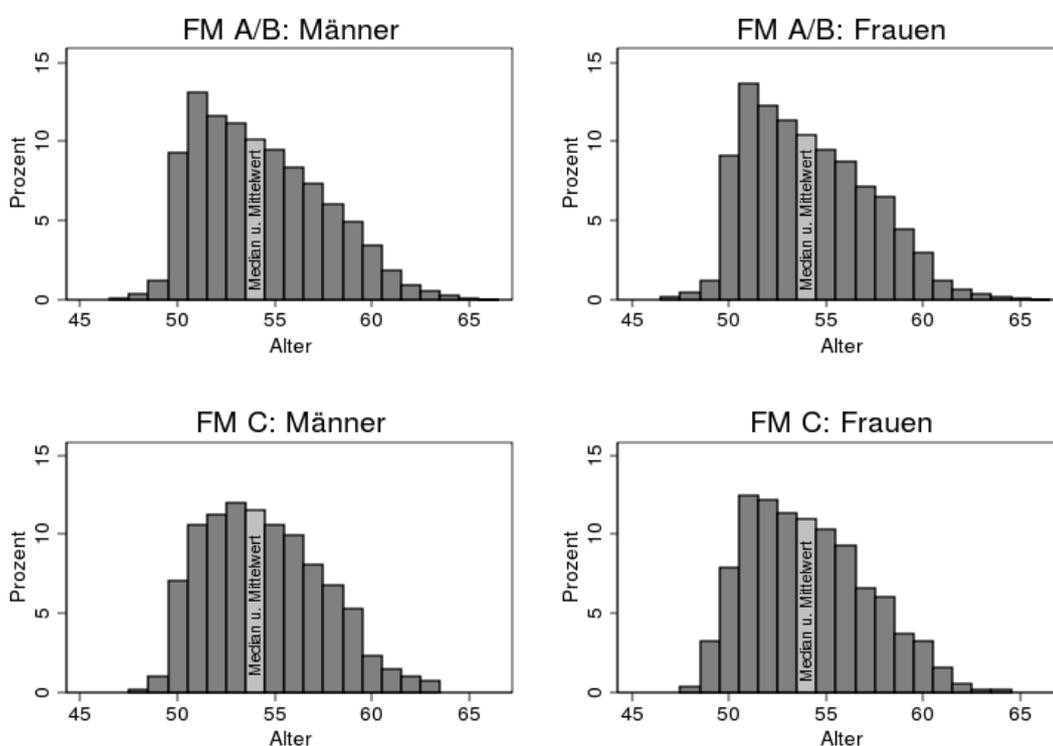
5.1.6 Charakteristika der Integrierten

In diesem Abschnitt wird anhand einiger ausgewählter Merkmale beschrieben, wie sich die Struktur der Integrierten nach ihren Ergebnissen unterscheidet und wie sie sich von der Struktur der Grundgesamtheit der Aktivierte, wie sie in Kapitel 2 dargestellt wurde, unterscheidet. Der Fokus liegt dabei auf Teilnehmenden, die in Erwerbstätigkeit integriert wurden. Personen, die ausschließlich den Leistungsbezug verlassen haben, werden nicht dargestellt.

Betrachtet man die Altersstruktur der Integrierten (siehe Abbildung 5.2) ist zwar der Median und Mittelwert der Integrierten jedes Finanzierungsmodells und Geschlechts 54 Jahre, trotzdem unterscheiden sich die Verteilungen etwas. Ist der Unterschied in der

Altersverteilung bei Männern und Frauen im Finanzierungsmodell A/B nur minimal, ist bei den Teilnehmenden des Finanzierungsmodell C zu erkennen, dass Männer sich tendenziell glockenförmiger um den Median und Mittelwert verteilen als Frauen. Die Integrierten des Finanzierungsmodells A/B weisen zudem grundsätzlich eine andere Verteilung auf als „Impuls 50plus“-Integrierte: Anteilsmäßig den größten Wert findet man jeweils bei 51 Jährigen, was durch etwas höhere Werte bei Älteren ausgeglichen wird. Vergleicht man diese Darstellungen mit Abbildung 2.4 (S. 23), so wird deutlich, dass sich bei beiden die Verteilung in etwa gleicht.

Abbildung 5.2: Altersstruktur der integrierten Teilnehmenden bei ihrer Integration in Erwerbstätigkeit (in Prozent)



Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Bei der Staatsangehörigkeit der Integrierten weichen die Werte im Vergleich zur Grundgesamtheit meist nur geringfügig bis unter 4 Prozentpunkte ab.⁸⁴ Die höchste Abweichung findet sich bei weiblichen Aussiedlern im Finanzierungsmodell A/B, deren Anteil an den Existenzgründerinnen um ca. 6 Prozentpunkte unter ihrem Anteil an der Grundgesamtheit liegt. Grundsätzlich ist festzustellen, dass bei Männern und Frauen im Finanzierungsmodell A/B der Anteil der Ausländer, die eine Existenz gründen, über ihrem Anteil an der Grundgesamtheit der aktivierten Teilnehmenden liegt (Männer: +3,6 Prozentpunkte, Frauen: +2,4 Prozentpunkte), bei den Frauen zudem der Anteil der Eingebürgerten (+2,5 Prozentpunkte). Deutsche Frauen sind im Finanzierungsmo-

⁸⁴ Aus dieser Betrachtung ausgeschlossen sind Existenzgründungen von Frauen im Finanzierungsmodell C, da die Fallzahlen durch die Aufgliederung sehr klein werden.

dell A/B zu höheren Anteilen in Beschäftigung (<180 Tage: 3,6 Prozentpunkte, >180 Tage: 1,7 Prozentpunkte) und im Finanzierungsmodell C grundsätzlich über ihrem Anteil an der Grundgesamtheit in Erwerbstätigkeit vertreten. Deutsche Männer sind in beiden Finanzierungsmodellen entweder ihrem Anteil entsprechend oder etwas unter ihrem Anteil in der Grundgesamtheit in den verschiedenen Ausprägungen vertreten. Dafür sind im Finanzierungsmodell A/B Aussiedler etwas öfter in Beschäftigung von über 180 Tagen sowie Aussiedler und Ausländer öfter in Beschäftigung von unter 180 Tagen (vgl. Anhang, Tabelle 5.2, sowie Tabelle 2.1, S. 24).

Bezüglich des Haushaltskontextes wird sehr deutlich, dass integrierte Männer unabhängig von der Art der Erwerbstätigkeit, sowohl im Finanzierungsmodell A/B als auch C im Vergleich zur Grundgesamtheit (siehe Tabelle 2.2, S. 24) seltener allein leben (vgl. Tabelle 5.9). Im Finanzierungsmodell A/B ist die Abweichung mit -9,5 Prozentpunkte bei Personen in Beschäftigung von mehr als 180 Tagen am größten, im Finanzierungsmodell C bei Existenzgründern (-24,5 Prozentpunkte). Bei Frauen ist dies im Finanzierungsmodell A/B ebenfalls erkennbar, wenn Alleinstehende mit Kind unter 25 Jahren in die Betrachtung einbezogen werden. Die Abweichungen sind mit maximal 6 bis 6,5 Prozentpunkten jedoch geringer.

Betrachtet man die Mobilität der Integrierten, ist insgesamt der Anteil der Personen im Finanzierungsmodell C, die einen Pkw-Führerschein beim Eintritt ins Bundesprogramm besaßen, niedriger als in Finanzierungsmodell A/B (siehe Tabelle 5.10). Personen, die Existenzen gründen, sind zudem durchweg häufiger im Besitz eines Pkw-Führerscheins und damit mobiler als Personen in Beschäftigung. Auch bei einem Vergleich mit der Grundgesamtheit stellt sich heraus, dass die Anteile der Integrierten, die einen Führerschein besitzen, durchweg höher sind als die Anteile aller aktivierten Teilnehmenden, wobei die Abweichungen zwischen +5,6 Prozentpunkten (FM A/B, Männer) und 31,5 Prozentpunkten (FM C, Frauen) schwanken (vgl. Tabelle 2.3, S. 26). Dieses Bild zur Mobilität bestätigt sich tendenziell, richtet man den Blick auf Teilnehmende, die Zugriff auf ein Kfz haben (vgl. Anhang, Tabelle 5.3).

Tabelle 5.9: Haushaltszusammensetzung der integrierten Teilnehmenden nach Angaben zur Bedarfsgemeinschaft nach Geschlecht und Finanzierungsmodell (in Prozent)

	Allein- stehend	Allein- stehend m. Kind o. U25	Paar ohne Kind	Paar m. Kind o. U25	Sonst.	Gesamt
Finanzierungsmodell A/B						
<i>Männer</i>						
Integration 32-180 Tage	53,1	1,7	25,0	19,1	1,1	6.397
Integration >180 Tage	46,8	1,8	28,5	21,5	1,4	15.001
Existenzgründung	53,2	3,0	18,4	23,9	1,5	1.061
<i>Frauen</i>						
Integration 32-180 Tage	53,5	12,5	21,3	7,7	5,0	38.56
Integration >180 Tage	50,0	12,4	24,6	8,5	4,7	10.661
Existenzgründung	53,4	13,2	20,2	8,6	4,6	440
Finanzierungsmodell C						
<i>Männer</i>						
Integration 32-180 Tage	56,0	3,6	19,4	21,0	0,0	252
Integration >180 Tage	56,8	1,8	23,1	16,3	2,0	498
Existenzgründung	40,0	-	31,4	22,9	-	35
<i>Frauen</i>						
Integration 32-180 Tage	52,6	12,0	22,9	6,9	5,7	175
Integration >180 Tage	48,7	11,2	25,9	8,6	5,6	394
Existenzgründung	46,7	-	40,0	-	-	15

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Tabelle 5.10: Anteil der Personen in Erwerbstätigkeit oder mit Austritt aus dem Leistungsbezug, die beim Eintritt ins Bundesprogramm "Perspektive 50plus" einen Pkw-Führerschein besaßen nach Finanzierungsmodell und Geschlecht (in Prozent)

	Männer		Frauen	
	FM A/B	FM C	FM A/B	FM C
Integration 32-180 Tage	73,4	59,5	61,4	49,4
Integration >180 Tage	78,6	60,2	61,4	46,5
Existenzgründung	85,3	75,9	73,9	66,7 ¹

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Anm.: Dargestellt sind nur die Anteile der Personen mit Pkw-Führerschein. Der Anteil derjenigen, die keinen Pkw-Führerschein besitzen, kann für jedes Tabellenfeld durch die Abstraktion des Zellenwerts von 100 errechnet werden (Beispiel: Wie viele Männer im Finanzierungsmodell A/B mit Integrationen von 32-180 Tagen hatten keinen Pkw-Führerschein? $100,0-73,4=26,6$. Somit hatten 26,6 Prozent keinen Pkw-Führerschein.) ¹ Fallzahlen kleiner 30.

Tabelle 5.11 gibt einen Überblick über die Art des Berufsabschlusses nach erreichtem Ergebnis. Existenzgründer und Existenzgründerinnen haben unabhängig vom Finanzierungsmodell oder Geschlecht deutlich öfter einen Meister oder Techniker, eine Fachhochschul- oder Hochschulausbildung als Personen in Beschäftigung. Dies wird bei einem Abgleich mit der Verteilung der Grundgesamtheit der Aktivierten bestätigt (siehe Tabelle 2.5, S. 27). Existenzgründer haben Werte die meist um 12 bis 13 Prozentpunkte höher liegen als ihre Anteile an der Grundgesamtheit.⁸⁵

Tabelle 5.11: Personen in Erwerbstätigkeit oder mit Austritt aus dem Leistungsbezug nach Art ihres Berufsabschlusses, Finanzierungsmodell und Geschlecht (in Prozent)

	ohne Berufsabschluss	Lehrausbildung	Meister/ Techniker /FH- /Hochschulausbildung	Gesamt
Finanzierungsmodell A/B				
<i>Männer</i>				
Integration 32-180 Tage	30,1	62,1	7,8	6.295
Integration >180 Tage	28,9	62,3	8,8	15.183
Existenzgründung	24,4	54,6	21,1	1.059
<i>Frauen</i>				
Integration 32-180 Tage	32,6	60,7	6,7	3.823
Integration >180 Tage	32,3	60,3	7,4	10.680
Existenzgründung	24,6	56,3	19,1	455
Finanzierungsmodell C				
<i>Männer</i>				
Integration 32-180 Tage	35,9	61,1	3,0	234
Integration >180 Tage	32,8	61,1	5,9	458
Existenzgründung	30,3	51,5	18,2	33
<i>Frauen</i>				
Integration 32-180 Tage	44,8	50,3	4,8	165
Integration >180 Tage	38,5	56,8	4,7	361
Existenzgründung	-	53,3	33,3	15

Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Aber auch in Beschäftigung integrierte Personen sind etwas häufiger besser qualifiziert als in der Grundgesamtheit. Allerdings sind sie nicht öfter bei den höchsten Bildungsabschlüssen zu finden, sondern eher in der Kategorie „Lehrausbildung“. Die kleinste und größte Abweichung findet sich dabei bei Frauen im Finanzierungsmodell C. Bei Beschäftigung unter 180 Tage sind es +2,1 Prozentpunkte, bei Beschäftigung über 180 Tage 8,6 Prozentpunkte mehr. Personen ohne Berufsabschluss sind anteilmäßig im Vergleich dagegen seltener.

⁸⁵ Eine Ausnahme mit einer Abweichung von +30 Prozentpunkten sind Existenzgründerinnen in „Impuls 50plus“. Allerdings sind dort die Fallzahlen mit 15 sehr klein.

Im Finanzierungsmodell A/B ist die Verteilung auf die verschiedenen Berufsausbildungen sowohl für Männer als auch Frauen zwischen kürzeren und längeren Integrationen nahezu identisch. Im Finanzierungsmodell C ist dies anders. Dort sind Personen in Beschäftigung bis 180 Tage öfter ohne Berufsabschluss, Männer in Beschäftigung über 180 Tage haben öfter eine Fachhochschul- oder Hochschulausbildung, Frauen in Beschäftigung über 180 Tage haben öfter eine Lehrausbildung.

Die Verteilungen zu Schulabschlüssen und dem Niveau der letzten Tätigkeit bestätigen diese Erkenntnisse. Die letzte Tätigkeit von Existenzgründern und Existenzgründerinnen war häufiger als in der Grundgesamtheit bereits Selbstständigkeit, und im Finanzierungsmodell A/B übten sie etwas öfter eine Führungstätigkeit aus. Frauen und Männer im Finanzierungsmodell A/B in Beschäftigung übten etwas seltener Hilfstätigkeiten aus, Männer im Finanzierungsmodell C genauso häufig wie in der Grundgesamtheit und Frauen deutlich häufiger (ca. +10 Prozentpunkte; vgl. Anhang, Tabelle 5.4, Tabelle 2.6, S. 28). Beim Schulabschluss stellen sich ebenfalls Existenzgründer als formal höher gebildet dar. Personen die mehr als 180 Tage in Beschäftigung sind, haben etwas häufiger eine grundlegende Schulbildung (Hauptschulabschluss oder Mittlere Reife – vgl. Anhang, Tabelle 5.5, sowie Tabelle 2.4, S. 26).

Insgesamt kann man also sagen, dass Personen, die integriert wurden, häufiger mobil sind, in der Tendenz formal besser qualifiziert und seltener allein leben als alle aktivierten Teilnehmenden. Innerhalb der Gruppe derjenigen, die in Erwerbstätigkeit integriert wurden, sind Existenzgründer und Existenzgründerinnen besonders hervor zu heben, da sie, unabhängig vom Geschlecht oder Finanzierungsmodell insgesamt noch einmal mobiler und formal höher qualifiziert sind sowie häufig bereits eine frühere Selbstständigkeit vorweisen können, im Finanzierungsmodell A/B teilweise auch Führungstätigkeiten. Im Finanzierungsmodell A/B sind zudem ausländische Männer und Frauen zu höherem Anteil Existenzgründender und Existenzgründerinnen als in der Grundgesamtheit.

5.2 Nachhaltigkeit der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

In Abschnitt 5.1.4 hatten wir bereits die Nachhaltigkeit der Beschäftigung und der Austritte aus dem Leistungsbezug über eine grobe Differenzierung nach einerseits solchen zwischen 32 und 180 Tagen und andererseits solchen über 180 Tage beschrieben. Zum Zweck einer differenzierteren Betrachtung werden in diesem Abschnitt Überlebensraten nach Kaplan und Meier auf der gleichen Datengrundlage dargestellt. Die Kaplan-Meier-Schätzung hat als nicht-parametrische Methode zur Analyse von Ereignisdaten den Vorteil, dass sie keine Annahmen über die Form der Überlebensfunktion macht und rechtzensierte Fälle bei den Schätzungen berücksichtigt. Mit ihr ist es möglich, einen Eindruck der Überlebensfunktion auch vergleichend für verschiedene Ausprägungen einer Kovariate zu erhalten. (Vgl. Blossfeld u. a. 2007; Cleves u. a. 2008).

An Überlebensraten kann abgelesen werden, wie groß der Anteil an Personen ist, die beginnend vom Eintritt in einen definierten Status über eine bestimmte Zeitspanne in diesem Status verbleiben. Bei unseren Betrachtungen weisen die Überlebensraten folglich die Höhe des Anteils (y-Achse) derjenigen aus, die nach einem Eintritt in Beschäf-

tigung im jeweils betrachteten Folgemonat (x-Achse) noch in Beschäftigung sind. Dargestellt sind Zeitdauern ab der individuellen Erwerbsintegration. Folglich können diejenigen Personen, deren Integration bereits früh in 2010 erfolgt ist, über längere Zeiträume beobachtet werden – deshalb geht die Darstellung jetzt über 20 statt in der kategorialen Betrachtung (nachhaltig / nicht nachhaltig) nur über sechs Monate. Die Fallzahlen nehmen jedoch dabei zum rechten Rand hin nicht nur deshalb ab, weil Personen aus Beschäftigung ausscheiden, sondern auch deshalb, weil es immer weniger Personen gibt, die so früh integriert wurden, dass ihre Beschäftigung überhaupt über so einen langen Zeitraum verfolgt werden könnte. Das hat zur Folge, dass sich die in den Graphen gekennzeichneten Konfidenzbänder sehr rasch verbreitern, so dass vergleichende Schlussfolgerungen zum rechten Rand hin nur mit immer größerer Vorsicht zu ziehen sind.

5.2.1 Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration nach Finanzierungsmodell und Geschlecht

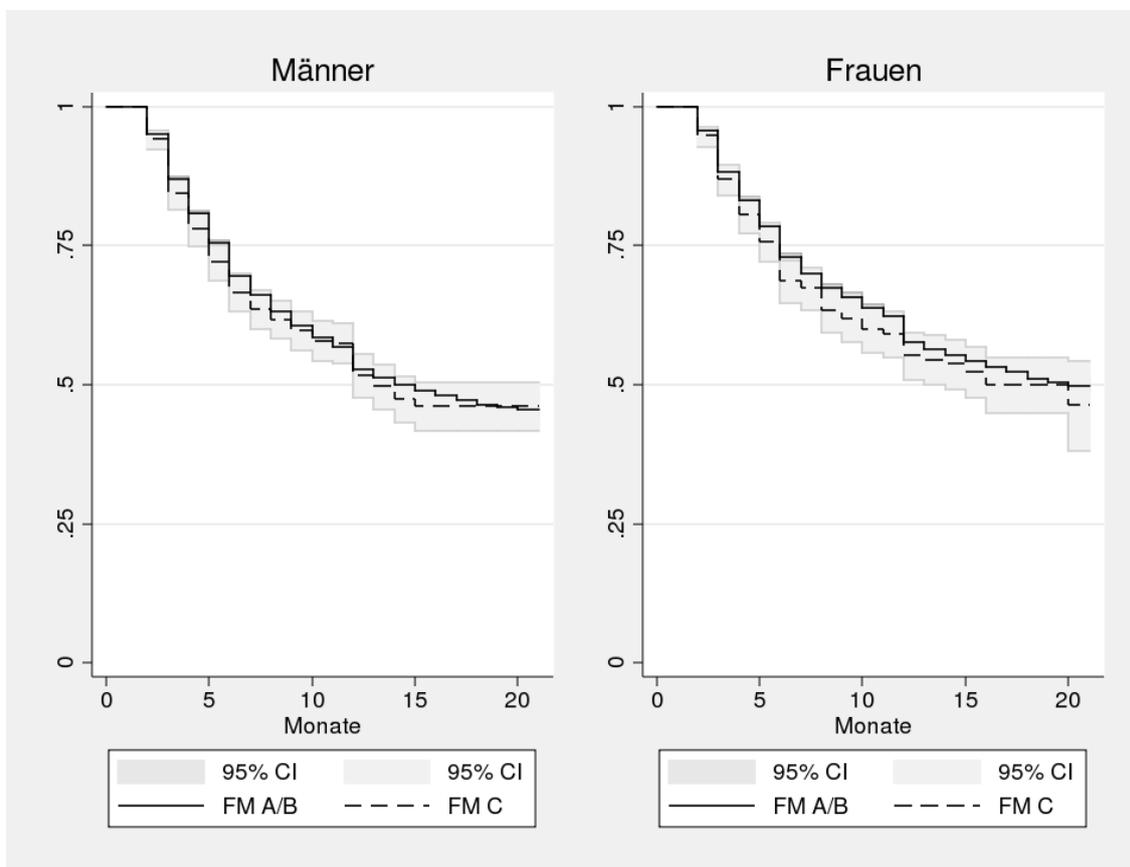
Abbildung 5.3 zeigt die Überlebensraten für Frauen und Männer getrennt nach Finanzierungsmodell. Alle Kurven weisen bis zum sechsten Monat den stärksten Abfall auf. Darauf folgt ein etwas flacherer Kurvenverlauf bis zum zwölften Monat und ab diesem Zeitpunkt ein deutlich abgeflachter Verlauf. Dies zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu beenden, in den ersten sechs Monaten am höchsten ist und ab dem zwölften Monat nur noch wenige Beschäftigungen beendet werden. Diese Verläufe von Überlebensraten sind für Beschäftigungen typisch, wie bei einem Vergleich mit anderen Untersuchungen ersichtlich wird. Zum einen nimmt die wechselseitige Bindung zwischen Arbeitnehmer und Betrieb im Zeitverlauf zu; zum anderen können die leichten „Sprünge“ in den Kurvenverläufen bei sechs und zwölf Monaten institutionell auf sechsmonatige Probezeiten sowie auf befristete Arbeitsverträge von sechs oder zwölf Monaten zurückgeführt werden (vgl. Knuth/Erlinghagen 2006: 22; Boockmann/Steffens 2005: 49).

Auch die in Abbildung 5.3 erkennbare grundsätzliche Differenz nach Geschlecht – Beschäftigungen von Frauen sind stabiler als die der Männer – ist nicht ungewöhnlich (vgl. Erlinghagen u. a. 2002: 332ff.). In den ersten sechs Monaten unterscheiden sich die Kurven nach Geschlecht nur geringfügig, danach fallen die Kurven für Männer schneller ab als die der Frauen. Sind somit bei Männern nach dem zwölften Monat im Finanzierungsmodell A/B bereits (mehr als) die Hälfte der begonnen Beschäftigungen wieder beendet, sind es Beschäftigungen bei Frauen erst nach dem 17. (Finanzierungsmodell A/B) Monat. Für das Finanzierungsmodell C sollte aufgrund der breiten Konfidenzbänder keine Interpretation erfolgen.

Zu Unterschieden zwischen den Finanzierungsmodellen lassen sich keine eindeutigen Aussagen machen. Aufgrund der sehr geringen Anzahl an Integrationen im Finanzierungsmodell C (ca. 1.300 Integrationen für Männer und Frauen zusammen) ist keine genaue Schätzung möglich, wie am Konfidenzintervall (95 Prozent, grau hinterlegter Bereich in Abbildung 5.3) ersichtlich ist. Das Konfidenzintervall des Finanzierungsmodell A/B ist sehr schmal und verschwindet hinter dem des Finanzierungsmodells C. Es

kann somit nicht sicher von einer unterschiedlichen Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse nach Finanzierungsmodell ausgegangen werden.

Abbildung 5.3: Überlebensraten für Beschäftigung nach Finanzierungsmodell und Geschlecht



Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

5.2.2 Bedingungsfaktoren der Nachhaltigkeit von Integrationen

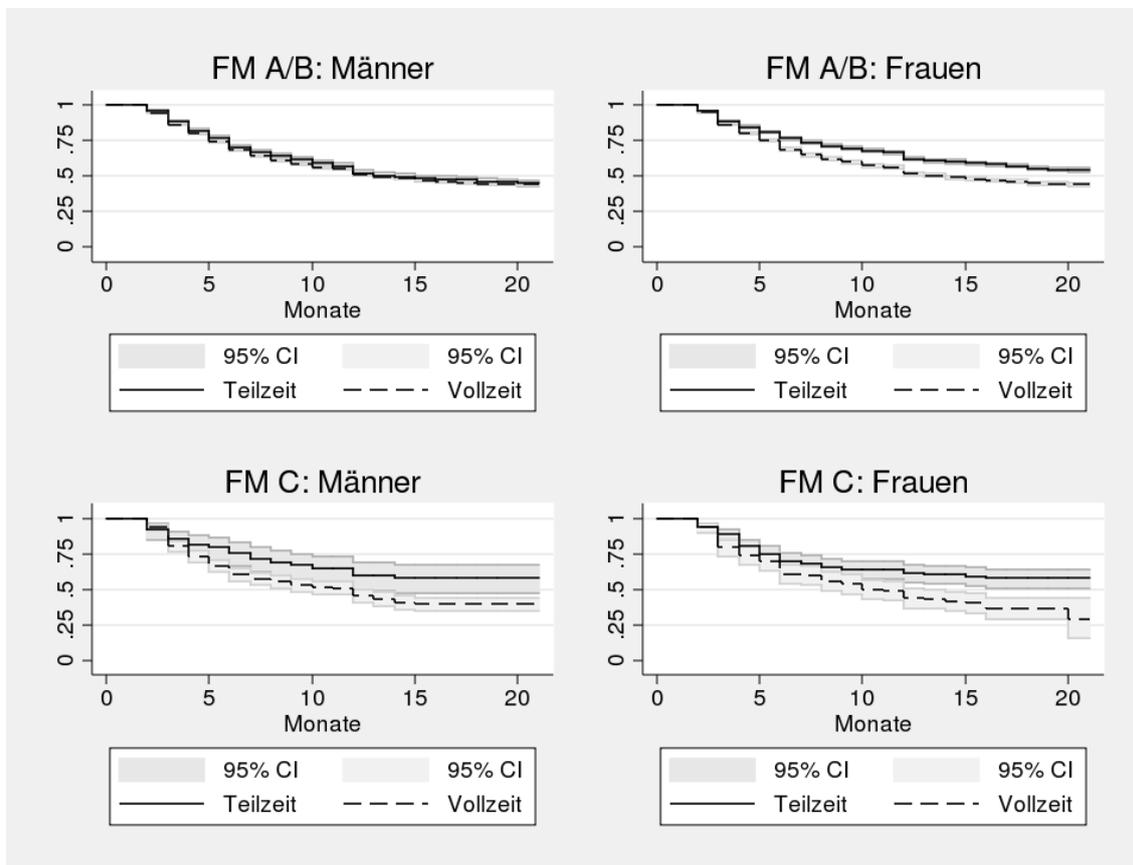
Neben dem Finanzierungsmodell und dem Geschlecht sind weitere Merkmale von Beschäftigung denkbar, deren Ausprägungen unterschiedliche Kurvenverläufe der Überlebensfunktion aufweisen können, beispielsweise der Umfang einer Beschäftigung.

Zeigten Untersuchungen für die Jahre 1976 bis 1990, dass Vollzeitbeschäftigungen bei Männern deutlich stabiler sind als Teilzeitbeschäftigungen, andererseits bei Frauen Teilzeitbeschäftigungen geringfügig stabiler als Vollzeitbeschäftigungen (Erlinghagen/Knuth 2002: 37ff.), stellt sich das Bild für Integrierte des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ deutlich anders dar.

Im Finanzierungsmodell A/B weisen teilzeitbeschäftigte Männer einen ähnlichen Kurvenverlauf auf wie Vollzeitbeschäftigte. Für Frauen in beiden Finanzierungsmodellen sowie für Männer im Finanzierungsmodell C ist die Wahrscheinlichkeit in einer Teilzeitbeschäftigung zu verbleiben jedoch höher als in Vollzeitbeschäftigungen. Auch hier sind die Schätzungen für das Finanzierungsmodell C ungenau. Für Männer kann erst ab dem 15. Monat ein signifikanter Unterschied verzeichnet werden, bei Frauen bereits ab dem 12. Monat, denn erst zu diesen Zeitpunkten unterscheiden sich auch die Kurven mit

Konfidenzintervallen voneinander. Zumindest langfristig sind damit Teilzeitbeschäftigungen im Finanzierungsmodell C für beide Geschlechter stabiler.

Abbildung 5.4: Überlebensraten nach Umfang der Beschäftigung, Geschlecht und Finanzierungsmodell



Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

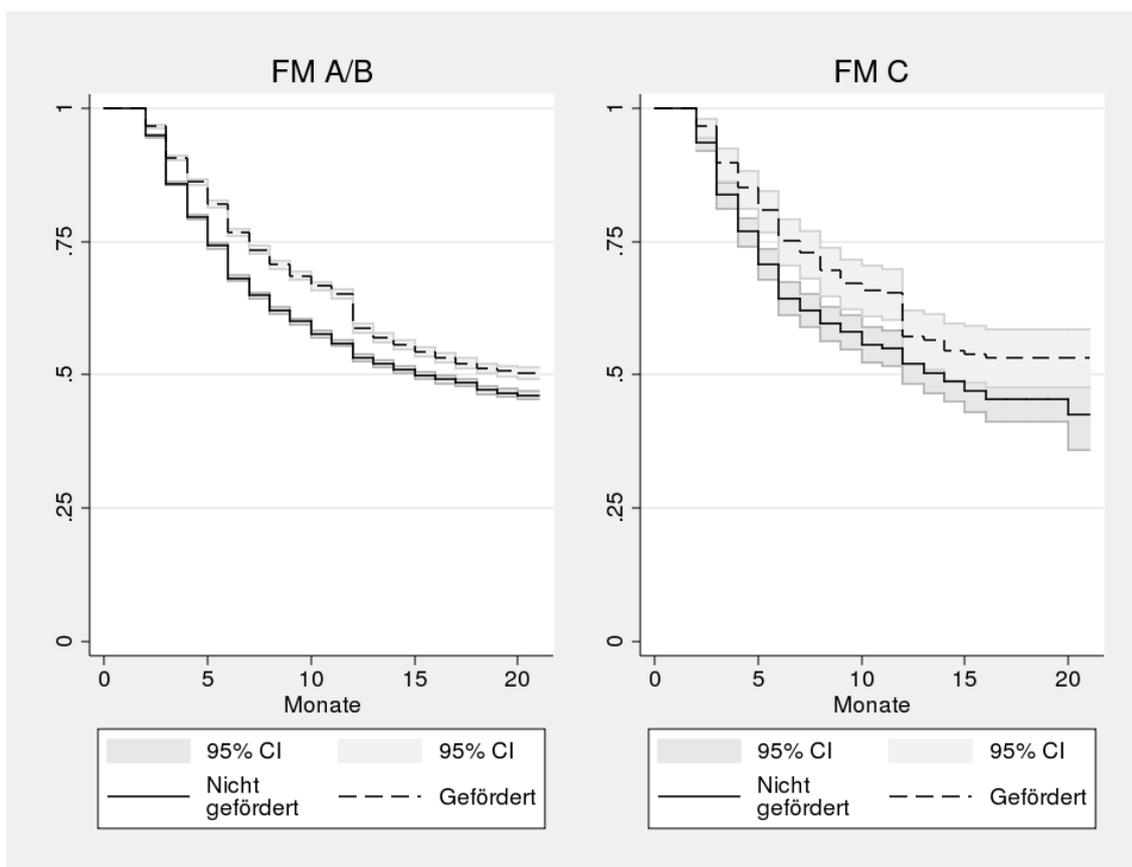
Mag auch der zeitliche Abstand zwischen der angeführten Analyse von Erlinghagen/Knuth und den hier dargestellten Ergebnissen teilweise für ihre Differenz verantwortlich sein, wird der Unterschied sicherlich auch mit den verschiedenen Zusammensetzungen der betrachteten Gruppen zusammen hängen. Insgesamt kann daher für Teilnehmende des Finanzierungsmodell C die Vermutung (siehe Seite 98) bekräftigt werden, dass die Belastung einer Erwerbstätigkeit bei dieser teilweise gesundheitlich beeinträchtigten Zielgruppe eher in Teilzeitbeschäftigungen dauerhaft durchgehalten werden kann.⁸⁶ Auch die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass sich Teilnehmende zu Beginn einer Beschäftigung eher zu viel zutrauen und sich im Zeitverlauf dann mit einem geringeren Arbeitsumfang zufrieden geben (siehe Seite 120). Die größere Nachhal-

⁸⁶ Da die verwendeten Daten keine Informationen über die Beendigungsgründe einer Beschäftigung enthalten, ist auch die alternative Interpretation nicht auszuschließen, dass Teilzeitbeschäftigte einem geringeren Risiko einer vom Arbeitgeber veranlassten Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses ausgesetzt sind. Es ist aber keine plausible Erklärung erkennbar, warum das so sein sollte, außer dass auch Arbeitgeber die Vollzeitbeschäftigten eher als überfordert erleben, was sich in höheren Krankheitszeiten ausdrücken könnte.

tigkeit von Teilzeitarbeit für diese Zielgruppe deutet auf einen Zielkonflikt zwischen nachhaltiger Integration und dauerhafter Überwindung des Leistungsbezugs hin.

Ein weiteres mit Beschäftigung verbundenes Merkmal, das unterschiedliche Kurvenverläufe aufweist, ist Förderung. Zwar wurde auf Seite 100 gezeigt, dass nur ein vergleichsweise geringer Teil der Integrationen in Beschäftigung gefördert wurde. Wird eine Beschäftigung gefördert hat dies aber trotzdem einen deutlichen Einfluss auf ihre Stabilität – wie Abbildung 5.5 zeigt⁸⁷.

Abbildung 5.5: Überlebensraten für geförderte und ungeforderte Integrationen (über mehrere Betriebe)



Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

Vor allem bis zum zwölften Monat ist in beiden Finanzierungsmodellen eine mehr oder weniger große (bis dahin sogar leicht zunehmende) Bedeutung der Förderung für den Verbleib in Beschäftigung erkennbar.⁸⁸ Das hier – im Gegensatz zu Untersuchungen

⁸⁷ Dargestellt wird nur die Aufgliederung nach Finanzierungsmodellen, da neben der bereits gemachten Erkenntnis, dass die Beschäftigungen von Frauen grundsätzlich stabiler sind, keine weiteren Differenzen erkennbar sind. Vgl. zur Wirkung von Förderungen auf die Beständigkeit von Beschäftigung bei Nutzung von Regelinstrumenten bspw. Ruppe 2009. Ruppe stellt bei ihren Analysen vor allem ab dem sechsten Monat einen positiven Einfluss auf die Beständigkeit der Beschäftigung fest, der sich im Zeitverlauf aber verringert

⁸⁸ Diese Ergebnisse stehen scheinbar im Widerspruch zu Tabelle 5.5 (siehe Seite 100), in der für Integrationen bis zu 180 Tagen häufiger eine Förderung festgestellt wurde als für Integrationen über 180 Tage. Damit könnte vermutet werden, dass geförderte Integrationen insgesamt eher weniger stabil seien als ungeforderte. Die Darstellung in Tabelle 5.5 lässt eine solche Schlussfolgerung jedoch nicht

von Ruppe (2009) – bereits in den ersten sechs Monaten ein Einfluss von Zuschüssen feststellbar ist, kann möglicherweise auf die freie Gestaltung von Zuschüssen im Bundesprogramm zurückgeführt werden.⁸⁹ Ab dem dreizehnten Monat bleiben geförderte Beschäftigungen im Finanzierungsmodell A/B zwar immer noch stabiler als nicht-geförderte, die Differenz wird jedoch geringer als zuvor. Die Geförderten des Finanzierungsmodells C scheinen zwar länger in Beschäftigung zu verbleiben, sogar als die Geförderten des Finanzierungsmodell A/B, aufgrund der geringen Fallzahlen und damit einer ungenauen Schätzungen, sollte dies jedoch nicht beachtet werden.

Ist bei geförderter Beschäftigung der Einschnitt nach zwölf Monaten sehr deutlich, ist er bei nicht-geförderter Beschäftigung gering. Das „Aussortieren“ unpassender Beschäftigter geschieht bei nicht-geförderten Personen somit (wie der Verlauf der Kurven zeigt) vor allem im Verlauf der ersten sechs Monate, wohingegen er bei geförderten anscheinend im zwölften Monat „nachgeholt“ wird. Da die Kurve der Geförderten jedoch für Teilnehmende des Finanzierungsmodells A/B auch danach über der der Nicht-geförderten bleibt, scheint die verlängerte Phase des „Miteinanderarbeitens“, die durch eine Förderung erkaufte wurde, einigen Teilnehmenden des Bundesprogramms die Chance auf längere Beschäftigung ermöglicht zu haben. Für Teilnehmende des Finanzierungsmodells C dagegen kann dies auf lange Sicht nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Aber nicht nur Charakteristika einer Beschäftigung können unterschiedliche Kurvenverläufe hervorrufen, auch weitere Merkmale einer Person – neben dem Geschlecht – können von Bedeutung sein. Im Finanzierungsmodell A/B zeigt sich dies beispielsweise für den Typ der Bedarfsgemeinschaft (siehe Abbildung 5.6).⁹⁰ Personen in Paarhaushalten haben im Finanzierungsmodell A/B grundsätzlich eine etwas höhere Überlebenswahrscheinlichkeit in Beschäftigung als Alleinstehende, wobei die Differenz ab dem 12. Monat am deutlichsten ist, sich bei Frauen sogar verstärkt. Bei alleinstehenden Männern sind bereits im zwölften Monat etwa die Hälfte der begonnenen Beschäftigungen wieder beendet. Für Männer, die in Paarhaushalten leben, ist dieses erst etwa zwei Monate später der Fall. Für Frauen ist dieser Unterschied noch deutlicher. Sind bei ihnen nach 17 Monaten etwa die Hälfte aller von alleinstehenden Frauen begonnen Beschäftigungen wieder beendet, wird diese Grenze von Frauen in Paarhaushalten im Beobachtungszeitraum nicht erreicht. Dort bestehen bis zum 21. Monat noch etwas mehr als 50 Prozent der Beschäftigungen. Inwieweit diese Unterschiede auf (1) moralische Unterstützung durch Angehörige bzw. das Gefühl der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit für sie, (2) auf größere soziale Rücksichtnahme von Arbeitgebern gegenüber in Partnerschaft lebenden Personen, oder schließlich (3) auf Persönlichkeitsmerkmale zurückzuführen sind, die eine Beständigkeit in Partnerschaft und in Beschäftigung glei-

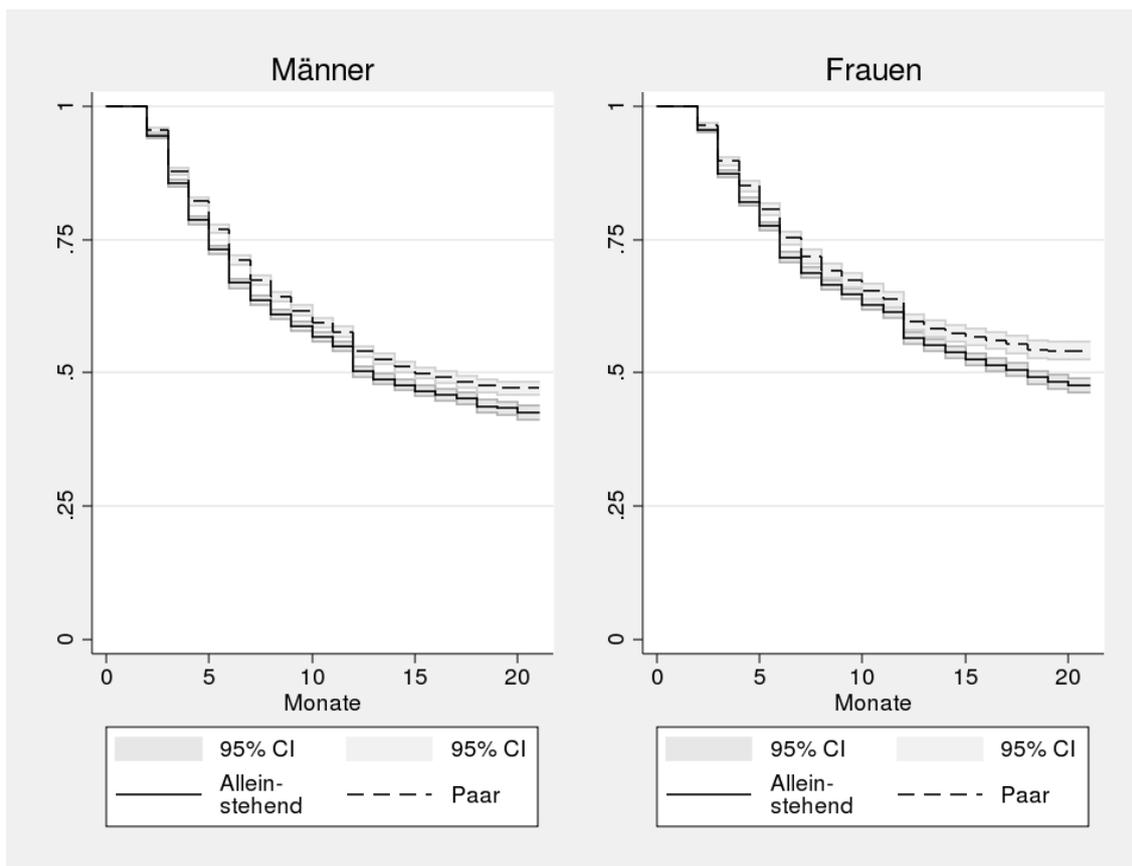
zu, da die Anteile sich auf den Vergleich der kürzeren Integrationen untereinander sowie der längeren Integrationen untereinander beziehen. Sie sagen nichts über die Verteilung der geförderten Integrationen nach ihrer Dauer aus oder darüber, ob die geförderten Integrationen innerhalb ihrer jeweiligen Kategorie (Dauer) zu den eher längeren oder eher kürzeren gehören.

⁸⁹ Zur Ausgestaltung von Zuschüssen vgl. Büttner u. a. 2011a: 45f.

⁹⁰ Die Kaplan-Meier-Kurven nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft sind aufgrund ungenauer Schätzungen nicht interpretierbar. Aber auch für das Finanzierungsmodell A/B wurde die sehr gering besetzte Kategorie „Sonstige“ nicht in die Auswertungen aufgenommen.

chermaßen gefährden, lässt sich im Rahmen deskriptiver Betrachtungen nicht entscheiden. Der Befund als solcher ist jedoch nicht ungewöhnlich; in der Literatur wurde zumindest häufig berichtet, dass „Familienernährer“ rascher Arbeit aufnehmen als Alleinstehende. Bemerkenswert ist allenfalls, dass in der hier betrachteten Altersgruppe der Beschäftigung stabilisierende Effekt der Partnerschaft anscheinend bei Frauen stärker zum Tragen kommt als bei Männern (vgl. Seite 107 zur Verteilung der Integrierten auf Haushaltstypen).

Abbildung 5.6: Überlebensraten nach Typ der Bedarfsgemeinschaft und Geschlecht für das Finanzierungsmodell A/B



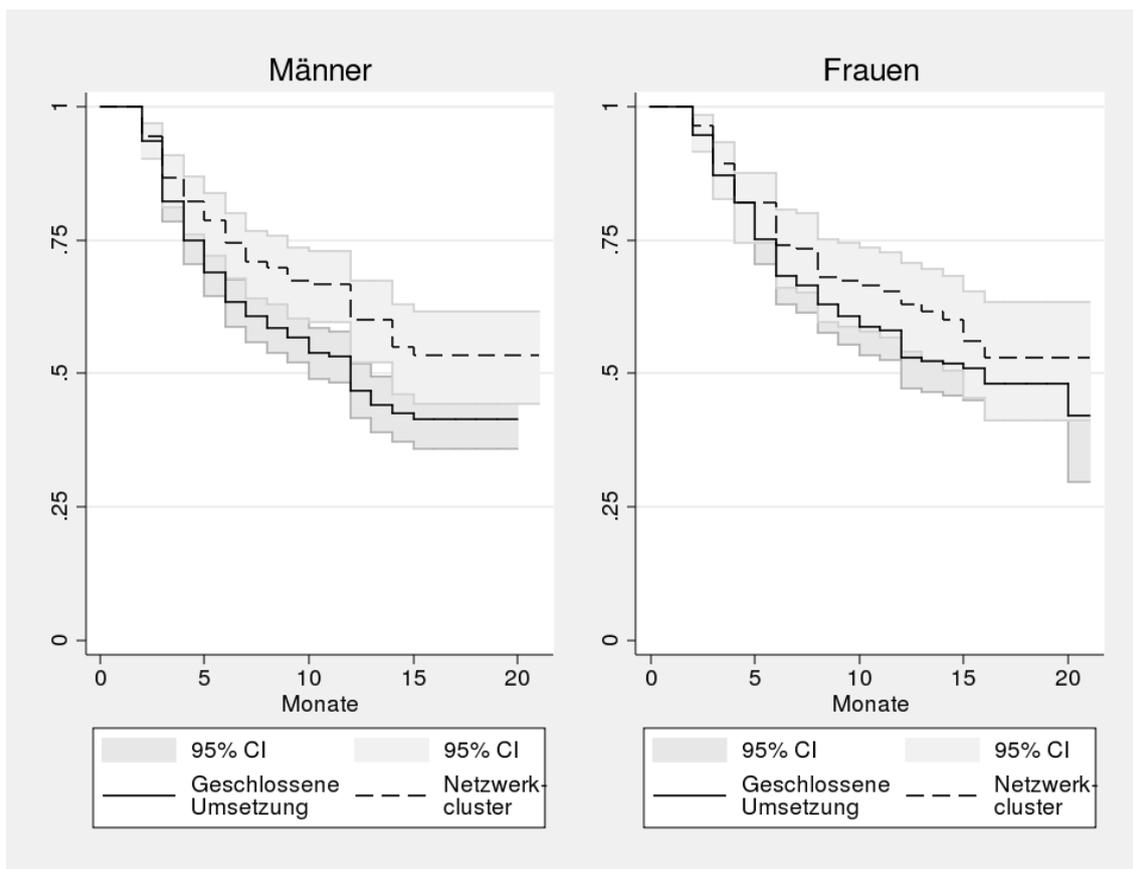
Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

5.2.3 Nachhaltigkeit und geschäftspolitische Strategien der Grundsicherungsstellen

Konnte gezeigt werden, dass Ausprägungen von Merkmalen, die mit einer Beschäftigung verbunden sind, sowie einer Person und ihres persönlichen Umfelds unterschiedliche Überlebenswahrscheinlichkeiten von Beschäftigungen aufweisen, drängt sich die Frage auf, ob ebenso ein Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ und der Beständigkeit der Beschäftigungen, die als Ergebnis des Programms identifiziert wurden, besteht. Dazu wurden Überlebensraten für die in 4.4.2 und 4.4.3 beschriebenen Typen der Strategien und Konzepte der Jobcenter untersucht. Insgesamt sind kaum Zusammenhänge zu finden.

Für das Finanzierungsmodell A/B sind keine eindeutigen und unterscheidbaren Kurven nach den Typen der Strategien und Konzepte zu erkennen. Für das Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) kann zumindest für Männer ein Zusammenhang mit dem „Netzwerkcluster“ gezeigt werden (siehe Abbildung 5.7). Männer bleiben zumindest zu einigen Zeitpunkten (10. bis 12. Monat sowie 13. und 14. Monat) eher in Beschäftigung, wenn sie im Zuständigkeitsbereich einer Grundsicherungsstelle integriert wurden, die dem Netzwerkcluster angehören, die also weitere Akteure in ihre Umsetzung einbinden. Für Frauen sind die Schätzungen sehr ungenau. Als mögliche Interpretation bietet sich an, dass für eine nachhaltige Integration der Arbeitsmarkt fernerer Zielgruppe des Finanzierungsmodells C weder an der Person ansetzende Aktivierungen noch arbeitgeberseitige Subventionen allein hinreichend sind, sondern dass es darüber hinaus der Schaffung eines Klimas sozialer Verantwortlichkeit in der betreffenden Region bedarf, was durch Einbeziehung zahlreicher weiterer institutioneller Akteure befördert werden kann.

Abbildung 5.7: Überlebensraten nach „Beteiligung weiterer Akteure“ und Geschlecht für das Finanzierungsmodell C



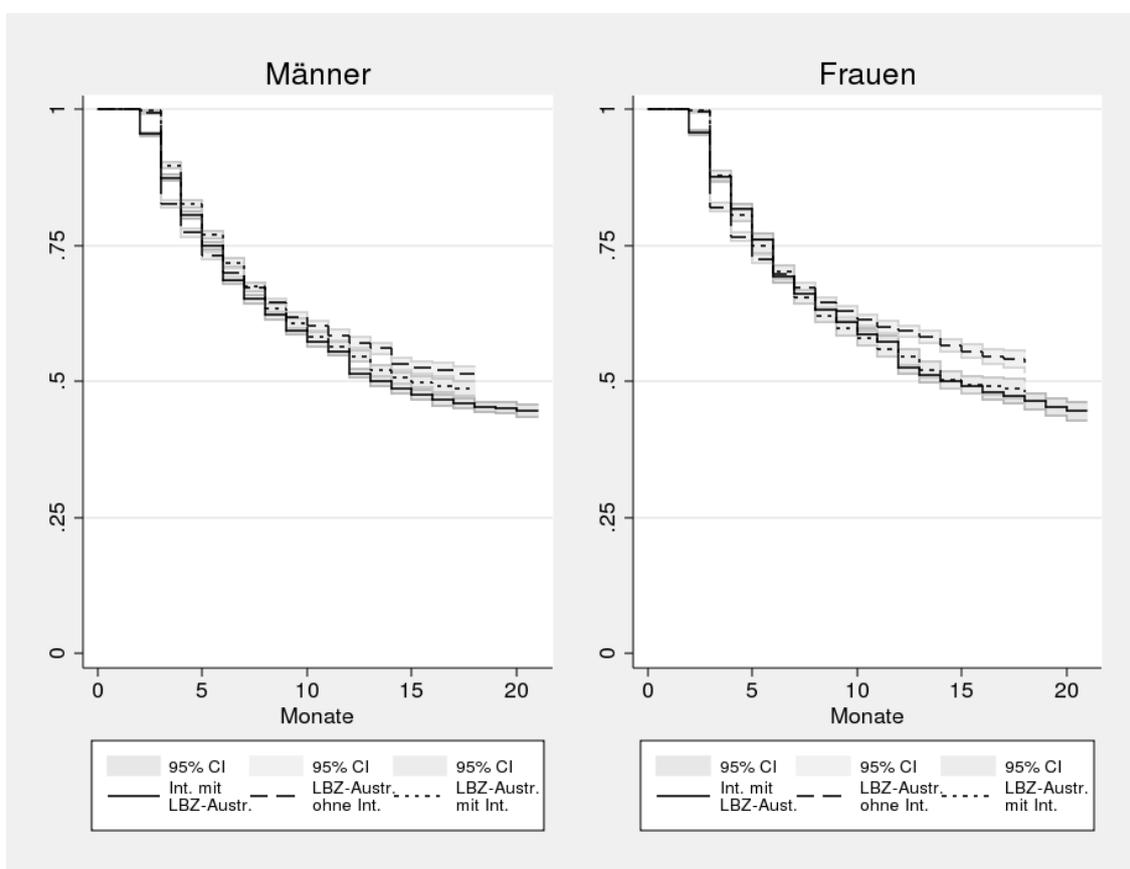
Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

5.2.4 Nachhaltigkeit der Überwindung des Leistungsbezugs

Wie in Abbildung 5.1 (S. 97) dargestellt, tritt nur ein kleiner Teil der integrierten Personen auch aus dem Leistungsbezug aus; das primäre Ziel des Bundesprogramms wird also nur selten erreicht. Mit Abbildung 5.8 kann ergänzend betrachtet werden, wie dauerhaft die Austritte aus dem Leistungsbezug sind. Dabei wird zwischen solchen Austrit-

ten aus dem Leistungsbezug unterschieden, für die als Auslöser keine Erwerbstätigkeit identifiziert werden konnte, und solchen, die mit einem Eintritt in Erwerbstätigkeit zusammen fielen. Um für erstere einen Bezug zur auslösenden Erwerbstätigkeit herstellen zu können, wurden auch Beschäftigungen, die mit Leistungsbezug-Austritten zusammen fielen, abgebildet. Zwar sind dies aggregierte Darstellungen, es kann somit keine Aussage auf individueller Ebene gemacht werden, trotzdem ist ersichtlich, dass bei Frauen sowie bei Männern bis zum zwölften Monat die Kurve der Integrationen mit Leistungsbezug-Austritt sowie die Kurve der Leistungsbezugs-Austritte mit Integration (also die Kurven der beiden Elemente, die diese Ergebnisse charakterisieren), nahezu auf gleicher Höhe verlaufen. Wenig überraschend scheint also in diesen Fällen tatsächlich die Erwerbstätigkeit Grund des Austritts zu sein und mit Beendigung der Erwerbstätigkeit auch ein erneuter Eintritt in den Leistungsbezug zu erfolgen. Dass dieser Zusammenhang für Männer ab dem zwölften Monat nachlässt, weist daraufhin, dass hier andere Elemente den Verbleib außerhalb des Leistungsbezugs begünstigen. Grundsätzlich stabiler sind ab etwa dem zwölften Monat (bei Frauen bereits ab dem elften) Austritte aus dem Leistungsbezug, die nicht durch Erwerbstätigkeit ausgelöst wurden. Dies war zu erwarten, da sie teilweise auf Gründe zurückgeführt werden können, die sich im Zeitverlauf nicht mehr ändern werden, wie bspw. Austritte aus dem Rechtskreis des SGB II, wozu auch die Verrentung zu zählen wäre.

Abbildung 5.8: Überlebensraten nach Art des Ergebnisses und Geschlecht



Quelle: Integrierter Datensatz 2 (weitere Informationen vgl. Anhang, A.1.3.3), eigene Berechnungen.

5.2.5 Subjektive Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration

Ergänzend zur Analyse der Integrationen auf der Grundlage von BA-Prozessdaten wird im folgenden Abschnitt die Beschäftigungssituation auf Grundlage der telefonischen Befragung und damit aus Sicht der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in den Blick genommen. Die betreffenden Fragen wurden an Teilnehmende gestellt, die zum Zeitpunkt der Befragungen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, einen 400-Euro-Job hatten oder selbstständig waren. Dies trifft – getrennt nach Finanzierungsmodellen betrachtet – auf die in Tabelle 5.12 dargestellte Anzahl von befragten Personen zu. Auf eine weitere Disaggregation nach der Art der Beschäftigung wird mit Rücksicht auf die Fallzahlen verzichtet; aus dem gleichen Grund sind geringfügige Beschäftigungen hier in der Population vertreten, während sie bei den Analysen auf der Grundlage von Geschäftsdaten als nicht zielrelevant ausgeklammert wurden.

Tabelle 5.12: Anzahl telefonisch befragte Teilnehmende in Erwerbstätigkeit

Sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 400-Euro-Job, selbstständig	FM A/B	FM „Impuls 50plus“
Welle 1	1.395	88
Welle 2 ⁹¹	1.395	104

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Die Zufriedenheit mit der derzeitigen Tätigkeit ist ein wesentlicher Faktor zur Beurteilung der Nachhaltigkeit des Programmserfolges. In Welle 1 gaben 84,2 Prozent der erwerbstätigen Befragten im FM A/B an, dass sie mit ihrer derzeitigen Tätigkeit sehr zufrieden (52,0 Prozent) oder zufrieden (32,2 Prozent) seien. Dieser Anteil veränderte sich unwesentlich in Welle 2. Im FM „Impuls 50plus“ waren sogar insgesamt 89,8 Prozent dieser Teilnehmergruppe sehr zufrieden oder zufrieden mit ihrer Tätigkeit – auch hier trat in Welle 2 keine Veränderung ein (vgl. Anhang, Tabelle 5.7).

Die soziale Teilhabe im Beschäftigungsverhältnis stellt sich für die meisten Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus beiden Finanzierungsmodellen positiv dar, denn günstige Auswirkungen einer Beschäftigung werden nicht nur von Rahmenbedingungen wie Arbeitszeit, Arbeitsinhalt und Arbeitsentgelt bestimmt. Die positiven Effekte der Beschäftigung zeigen sich zum einen in der Gewinnung von Anerkennung und Wertschätzung von außen („Ich werde am Arbeitsplatz mit Respekt behandelt.“, „Die Arbeit verschafft mir Anerkennung im Freundes- und Bekanntenkreis.“) und zum anderen in der sozialen Anbindung durch den Kontakt zu Kollegen. Hier zeigt sich im Zeitverlauf, dass in fast allen Kategorien diese positiven Effekte für immer mehr der Teilnehmenden zutreffen.

Von über 90 Prozent der Befragten wird die ausgeübte Tätigkeit als sinnvoll empfunden – dies gilt sowohl für die TN aus dem Finanzierungsmodell A/B und für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ als auch für beide Befragungszeitpunkte („Ich empfinde meine Tätigkeit als sinnvoll.“ – FM A/B (Welle

⁹¹ Obwohl in beiden Wellen im FM A/B die Anzahl 1.395 auftaucht, handelt es sich hierbei nicht um die gleichen Personen, die identische Anzahl ist zufällig.

2): 92,2 Prozent = 73,7 Prozent „stimme voll und ganz zu“, 18,5 Prozent „stimme eher zu“; FM Impuls (Welle 2): 93,3 Prozent = 77,9 Prozent „stimme voll und ganz zu“, 15,4 Prozent „stimme eher zu“).

Diese positive Einschätzung zur Sinnhaftigkeit der Tätigkeit findet ihre Entsprechung in der Einschätzung zum eigenen Wohlbefinden. Gut zwei Drittel (rund 75 Prozent) aller erwerbstätigen Befragten – unabhängig vom Finanzierungsmodell – stimmen zum ersten Befragungszeitpunkt zu, ihr Wohlbefinden habe sich verbessert. Zum zweiten Befragungszeitpunkt bleibt diese Einschätzung für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell A/B konstant, bei den Teilnehmern aus dem Finanzierungsmodell „Impuls“ reduziert sich der Anteil mit verbesserten Wohlbefinden um knapp 6 Prozentpunkte.

Tabelle 5.13: Einschätzungen zu Wertschätzung, Anerkennung und Sinnhaftigkeit im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit

	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ (Angaben in Prozent)			
Ich werde an meinem Arbeitsplatz mit Respekt behandelt.	90,2	90,3	93,2	96,2
Es ist einfach, mit Kollegen in Kontakt zu kommen.	79,8	83,1	76,1	76,9
Die Arbeit verschafft mir Anerkennung im Freundes- und Bekanntenkreis.	70,5	71,3	65,9	74,0
Ich empfinde meine Tätigkeit als sinnvoll.	91,6	92,2	89,8	93,3
Mein Wohlbefinden hat sich verbessert.	75,9	77,0	76,1	69,2

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Die Einschätzung darüber, ob die Tätigkeit den bisherigen beruflichen Erfahrungen entspricht, macht deutlich, dass die Programmteilnahme auch eine berufliche Neuorientierung bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen befördern kann: Für rund 60 Prozent der Teilnehmenden aus beiden Finanzierungsmodellen entspricht in Welle 1 das Beschäftigungsverhältnis den bisherigen beruflichen Erfahrungen; für knapp 40 Prozent der Teilnehmenden bedeutet dies, dass sie sich in einem Tätigkeitsfeld befinden, für das keinerlei berufliche Erfahrung vorliegt. Daraus lässt sich zum einen schließen, dass die Aufnahme der Tätigkeit besonders herausforderungsvoll ist, auf der anderen Seite werden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen in die Lage versetzt, sich beruflich neu zu orientieren. In Welle 2 hat sich dieses Verhältnis sogar leicht verbessert (65 Prozent „Tätigkeit entspricht beruflicher Erfahrung“ zu 35 Prozent „Tätigkeit entspricht nicht beruflicher Erfahrung“) – offenbar führen Sortier- und Gewöhnungseffekte dazu, dass neun Monate später etwas mehr Befragte ihre aktuelle Tätigkeit im Einklang mit beruflichen Erfahrungen erleben.

Die subjektive Wahrnehmung der Über- oder Unterforderung in der Tätigkeit kann ein Indikator für künftig zu erwartende Abbrüche oder Tätigkeitswechsel sein. Mit dem Gefühl der Überforderung haben im FM A/B nur 8,7 Prozent der erwerbstätigen Teilnehmenden zu kämpfen (6,8 Prozent im FM „Impuls 50plus“); in Welle 2 ist der Wert bei der Teilnehmergruppe im FM A/B unwesentlich gesunken (um ca. 1,5 Prozentpunkte), bei den TN aus FM „Impuls 50plus“ um knapp 3 Prozentpunkte gestiegen. Die Überforderung stellt sich also als ein eher unbedeutendes Problem dar und zeugt zunächst von einer positiven Bilanz des Programms. Eher könnte schon die Unterforderung ein Problem sein, denn aus der Teilnehmergruppe im FM A/B fühlen sich zum Befragungszeitpunkt Welle 1 knapp ein Drittel der Beschäftigten unterfordert (17,1 Prozent „stimme voll und ganz zu“; 15,8 Prozent „stimme eher zu“), zum Befragungszeitpunkt in Welle 2 hat sich dieser Wert leicht (um 3 Prozentpunkte) reduziert. Deutlicher zeigt sich die nachteilige Veränderung bei den Teilnehmenden aus dem Finanzierungmodell C: hier fühlen sich zum Befragungszeitpunkt in Welle 1 etwa 23 Prozent in ihrer Tätigkeit unterfordert – nach 9 Monaten bestätigen schon über 34 Prozent diesen Zustand. Es ist zu vermuten, dass diese Teilnehmenden eher in niederwertige Tätigkeiten einmünden und im Laufe der Zeit feststellen, dass sie sich nach der ersten Einarbeitungszeit unterfordert fühlen (vgl. Anhang, Tabelle 5.8 und Tabelle 5.9).

Diese Ergebnisse werden durch die Angaben zur Entwicklung neuer Fähigkeiten gestützt: In ihrem aktuellen Beschäftigungsverhältnis neue Fähigkeiten entwickelt zu haben wird von etwas über 60 Prozent der TN aus FM A/B in Welle 1 bestätigt, in Welle 2 geben dies sogar über 65 Prozent der TN an. Im FM „Impuls 50plus“ geben nur rund 48 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an, neue Fähigkeiten entwickelt zu haben, aber auch dieser Wert steigt in der zweiten Befragungswelle immerhin auf über 53 Prozent an (vgl. Anhang, Tabelle 5.10).

Das Einkommen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen ist ebenfalls ein Indikator für Zufriedenheit mit und Erfolg der Maßnahme. Mit der im Zeitverlauf zunehmenden realistischeren Einschätzung zur eigenen Tätigkeit, Leistungsfähigkeit und Kompetenz stimmt auch die Bewertung der Zufriedenheit mit dem Einkommen überein. In beiden Finanzierungsmodellen steigt der Anteil der Beschäftigten an, die mit ihrem Einkommen „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ sind – und das, obwohl nur ein geringer Teil der Teilnehmenden ein ausreichendes Einkommen haben, um aus dem Leistungsbezug auszutreten (siehe Seite 98; vgl. Anhang, Tabelle 5.13).

Ein auffälliges Ergebnis der Einschätzungen zur Beschäftigung und Erwerbstätigkeit aus Sicht der Teilnehmenden ist, neben den vielfältigen positiven Ergebnissen, dass sich die Einschätzung zur gewünschten Arbeitszeit über die Zeit verändert. Zum ersten Befragungszeitraum geben 60,4 Prozent der Beschäftigten aus FM A/B und sogar 73,9 Prozent der Beschäftigten aus FM „Impuls 50plus“ an, sie würden gern länger arbeiten. In der zweiten Befragungswelle hat sich der Anteil der Teilnehmenden, die gern mehr arbeiten würden, erheblich reduziert: In Welle 2 würden nur noch 49,5 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus FM A/B gern mehr arbeiten und nur noch 47,7 Prozent aus FM „Impuls“. Das bedeutet eine Verringerung um rund 10 Prozentpunkte (FM A/B) bzw. 26 Prozentpunkte (FM „Impuls 50plus“). Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass die Angaben zu der im Fragebogen folgenden Frage,

nämlich, ob die Teilnehmenden gern weniger arbeiten würden (zu verstehen als Komplement zur vorangegangenen Frage) in keiner Weise mit diesen Ergebnissen korrespondieren. Nur etwa 11 Prozent (FM A/B) bzw. 7 Prozent (FM Impuls) in Welle 1 und etwa 13 Prozent (FM A/B) und 11 Prozent (FM Impuls) in Welle 2 geben an, gern weniger arbeiten zu wollen. Die Angaben aus der vorausgegangenen Frage hätten vermuten lassen, dass hier ein deutlich stärkerer Anstieg zu verzeichnen wäre (vgl. Anhang, Tabelle 5.11 und Tabelle 5.12).

Die in Beschäftigung befindlichen Teilnehmenden wurden weiterhin gefragt, ob sie glauben, dass ihr jetziger Arbeitgeber sie bis zum Erreichen des Rentenalters beschäftigt wird und ob sie sich gesundheitlich in der Lage fühlen, diese Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter auszuüben (Tabelle 5.14).

Tabelle 5.14: Beschäftigung bis zum Rentenalter und Einschätzung zur gesundheitlichen Befähigung, die Beschäftigung bis zum Rentenalter auszuüben

Glauben Sie, dass Ihr Arbeitgeber Sie bis zum Erreichen des Rentenalters beschäftigt wird?	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1 n=1.316	Welle 2 n=1.279	Welle 1 n=83	Welle 2 n=99
	(Angaben in Prozent)			
auf jeden Fall, eher schon	59,1	60,0	63,9	63,6
eher nicht, auf keinen Fall	28,2	27,7	19,3	24,2
weiß nicht	12,7	11,7	16,9	12,1
Fühlen Sie sich gesundheitlich in der Lage, diese Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen des Rentenalters auszuüben?	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1 n=1.395	Welle 2 n=1.359	Welle 1 n=88	Welle 2 n=104
	(Angaben in Prozent)			
ja	78,1	79,8	81,8	76,0
nein	15,9	15,2	10,2	17,3
weiß nicht	5,9	5,1	8,0	6,7

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ bei der ersten Befragung eine leicht positivere Einschätzung dazu haben, bis zum Renteneintrittsalter beschäftigt zu werden, als die jüngeren Teilnehmer aus dem Finanzierungsmodell A/B. In Welle 2 klärt sich dieses Bild insbesondere bei den Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C: die Anzahl der „weiß nicht“-Antworten reduziert sich um knapp 5 Prozentpunkte und zu gleichen Teilen steigt die Anzahl der Teilnehmer in der Antwortkategorie „eher nicht, auf keinen Fall“ an.

Ebenfalls fühlen sich mehr Teilnehmende aus dem Teilprogramm „Impuls 50plus“ gesundheitlich in der Lage, ihre aktuelle Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter auszuüben. Allerdings gibt es auch einen Anteil von 15,9 Prozent (FM A/B, Welle 1) und 10,2 Prozent (FM Impuls, Welle 1), die dies klar verneinen. In Welle 2 steigt der Anteil an Teil-

nehmenden im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“, die ihre Erwerbstätigkeit gesundheitlich nicht bis zum Rentenalter glauben ausüben zu können, auf 17,3 Prozent an.

Ähnliche Befunde ergeben sich aus der Frage, ob es für die Teilnehmenden wünschenswert erscheint, ihre aktuelle Erwerbstätigkeit bis ins Rentenalter auszuüben (Tabelle 5.15). Die Teilnehmer aus dem Impuls-Programm geben in der zweiten Befragungswelle weniger häufig an, diese Tätigkeit bis zum Rentenalter ausüben zu wollen („auf jeden Fall“: - 3,3 Prozentpunkte; „eher schon“: - 1,3 Prozentpunkte); bei den Teilnehmern aus dem Finanzierungsmodell A/B steigt der Anteil hingegen vom ersten zum zweiten Befragungszeitpunkt um 5,2 Prozentpunkte an.

Es wiederholt sich der Befund, dass sich die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) hinsichtlich „weicher“ persönlicher Merkmale deutlich von den Teilnehmenden des Finanzierungsmodells A/B unterscheiden. Wie schon bei den Arbeitszeitwünschen (S. 120) scheint ein Teil dieser Personen dazu zu neigen, sich zunächst zu überschätzen, um sich dann wenige Monate später überfordert zu fühlen.

Tabelle 5.15: Ausübung der aktuellen Erwerbstätigkeit bis ins Rentenalter

Würden Sie gern diese Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen des Rentenalters ausüben?	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	<i>(Angaben in Prozent)</i>			
auf jeden Fall	56,9	62,1	64,8	61,5
eher schon	23,9	23,5	27,3	26,0
eher nicht	10,5	8,2	5,7	6,7
auf keinen Fall	7,4	4,9	0,0	4,8
weiß nicht	1,4	1,2	2,3	1,0

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

5.3 Subjektive Veränderungen während der Teilnahme am Bundesprogramm

Im folgenden Unterkapitel beziehen wir auch Teilnehmende, die keine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, in die Betrachtung ein, um Veränderungen zu beobachten, die sich während der Teilnahme am Bundesprogramm ergeben haben. Grundlage ist die telefonische Befragung in zwei Wellen.

5.3.1 Veränderungen der sozialen Kompetenz und persönlicher Befindlichkeiten

Im Kapitel über die Teilnehmenden der telefonischen Befragung wurden neben den soziodemografischen Merkmalen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen auch Hinweise darüber gegeben, wie die persönliche Befindlichkeit der Befragten zum Befragungszeitpunkt beschaffen war. Hieraus konnte abgeleitet werden, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen zwar zu großen Anteilen eine positive Einschätzung im Hinblick auf ihre soziale Kompetenz vornahmen, es wurde aber auch deutlich, dass rund ein Drittel der Befragten von Antriebslosigkeit, Einsamkeit und sozialem Desinteresse betroffen wa-

ren. An dieser Stelle soll nun der Frage nachgegangen werden, ob die Teilnahme am Programm diesen Zustand bzw. diese Einschätzung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen verändern konnte und wenn ja, ob diese Entwicklung positiv verlaufen ist. Hierzu werden die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle hinzugezogen.

Grundsätzlich kann eine positive Entwicklung, wenn auch verhalten, bestätigt werden. Erstaunlicherweise finden in den Einschätzungen zur persönlichen Sozialkompetenz (Übernahme von Verantwortung; Bereitschaft, sich in neue Aufgaben einzuarbeiten; Fähigkeit, sich Ziele zu setzen und diese zu verfolgen und die Bereitwilligkeit, mit anderen zusammen zu arbeiten) keine nennenswerten Veränderungen statt – hier bleiben die Anteilswerte nahezu gleich bzw. verändern sich hin und wieder um etwa einen Prozentpunkt (vgl. Anhang, Tabelle 5.14, Tabelle 5.15, Tabelle 5.16, Tabelle 5.17 und Tabelle 5.18).

In den Themen zur persönlichen Befindlichkeit lassen sich allerdings positive Veränderungen in beiden Gruppen von Teilnehmenden identifizieren: Der Anteil derer, die sich häufig lustlos und niedergeschlagen fühlen, ist um rund 6 Prozentpunkte gesunken (FM A/B von 35,2 Prozent zu 29,4 Prozent; FM Impuls von 41,1 Prozent zu 36,8 Prozent); der Anteil derer, die „wissen, dass sie gebraucht werden“, ist in beiden Finanzierungsgruppen um etwa 5 Prozentpunkte gestiegen, und etwa 6 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in den beiden Gruppen fühlen sich weniger einsam als zu Beginn der Programmteilnahme. Allerdings scheint die Programmteilnahme keinen Einfluss auf das Interesse des Umfeldes an der beruflichen Situation der Teilnehmenden zu haben: die Anteilswerte sind annähernd gleich geblieben, sowohl Familie, Partner als auch das Interesse des Freundeskreises an der beruflichen Situation hat sich anteilmäßig nur unwesentlich verändert.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Programmteilnahme in beiden Finanzierungsmodellen auf der einen Seite keine nennenswerten Veränderungen in der Einschätzung der eigenen Sozialkompetenz bewirkt, ebenso wenig Einfluss auf das Interesse des Umfeldes für die berufliche Situation der Teilnehmenden zu haben scheint. Dies gilt sowohl für die Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen als auch für diejenigen, die beschäftigungslos geblieben sind. Auf der anderen Seite sind jedoch Anzeichen erkennbar, dass die Teilnahme positiven Einfluss auf die persönliche Befindlichkeit hat und mehr Teilnehmer und Teilnehmerinnen als vor Programmteilnahme eine positive Grundhaltung zeigen.

Tabelle 5.16: Einschätzungen zur persönlichen Situation der Teilnehmenden

	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ (Angaben in Prozent)			
Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten.	59,1	61,3	54,2	54,6
Meine Freunde interessieren sich für meine berufliche Situation.	60,7	63,7	46,1	48,3
Meine Familie, bzw. mein Partner /meine Partnerin interessiert sich für meine berufliche Situation.	73,5	74,2	66,8	65,6
Ich bin häufig lustlos und niedergeschlagen.	35,2	29,5	41,1	36,8
Ich weiß, dass ich gebraucht werde.	74,8	77,0	69,1	73,7
Ich fühle mich häufig einsam.	30,2	24,7	33,2	29,7

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

5.3.2 Veränderungen bezüglich des Verlustes zeitlicher Strukturierung

Zur Ermittlung des Verlustes zeitlicher Strukturierung wurde die Skala von Bandura (1977) verwendet; sie umfasst vier Fragen darüber, wie die befragten Personen ihren Tag verbringen und mit welchen Empfindungen dies assoziiert ist.

Tabelle 5.17: Verlust zeitlicher Strukturierung und Veränderung zwischen den Befragungswellen

	FM A/B		FM „Impuls 50PLUS“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„häufig“ und „sehr häufig“ (Angaben in Prozent)			
Ich weiß nicht, was ich mit meiner Zeit anfangen soll.	9,3	6,2	13,3	8,8
Ich sitze untätig zu Hause rum.	10,6	8,0	15,6	9,9
Ein Tag vergeht wie der andere.	27,5	24,5	37,1	29,3
Mir fällt die Decke auf den Kopf.	16,3	12,3	22,4	13,4

Quelle: eigene Erhebung; eigene Berechnung

Tabelle 5.17 zeigt anschaulich, dass sich im Abstand der zwei Befragungszeitpunkte die Angaben für jedes dieser vier Items bei beiden Gruppen von Teilnehmenden verbessern: Alle vier Merkmale des Verlustes zeitlicher Strukturierung treten bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen weniger häufig auf. Besonders positiv wirkt sich die Programmteilnahme offenbar bei den Teilnehmenden des Programmteils „Impuls 50plus“ aus, hier treten die positiven Effekte – ausgehend von einem stärkeren Strukturierungsverlust – deutlich stärker hervor als in der Gruppe der Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B. Auch hier zeigt sich wieder, dass die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell „Impuls“ Merkmale von sozialer Exklusion und Steuerungsverlust aufweisen, die beim Vergleich ausschließlich sozio-demografischer Merkmale nicht so deutlich hervor-

treten. Diese Befunde sprechen dafür, dass die Auswahl für die Teilnahme am Finanzierungsmodell Impuls durchaus zielgerichtet und begründet vorgenommen wurde.

5.3.3 Veränderung des Gesundheitszustandes

Neben positiven Effekten im Hinblick auf die psychosoziale Verfasstheit soll an dieser Stelle der Blick auf den Gesundheitszustand gerichtet werden. Die Frage dahinter lautet, ob sich im Laufe der Programmteilnahme bzw. im Zuge der Nachwirkungen der Teilnahme neben den oben beschriebenen positiven Effekten auch die persönlichen Einschätzungen zum Gesundheitszustand verändern. Betrachten wir zunächst die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell A/B. 71,9 Prozent der befragten Teilnehmenden gaben beim ersten Befragungszeitpunkt an, ihr Gesundheitszustand in den letzten vier Wochen sei sehr gut, gut bis zufriedenstellend. Etwa 9 Monate später hat sich hier keine Veränderung ergeben: nun sind es 71,3 Prozent der Teilnehmenden, die ihren Gesundheitszustand weitgehend positiv bewerten. Gleiches gilt für die Gruppe der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Impulsprogramm: 55 Prozent bewerten ihren Gesundheitszustand in Welle 1 als sehr gut, gut bis zufriedenstellend; in Welle 2 trifft dies auf 56,7 Prozent der Befragten zu. In der Gesamtsicht auf die Teilnehmenden ist also keine Veränderung in der Einschätzung zum Gesundheitszustand zu erkennen. Zu gleichen Ergebnissen kommen die Befunde aus der Betrachtung weiterer Items, aus denen sich die gesundheitliche Befindlichkeit ablesen lässt. Bei beiden Programmgruppen ist keine Veränderung in der Zeit zu erkennen, wenn es darum geht, dass sich die Anzahl gesundheitlich möglicher Arbeitsstunden pro Tag erhöht oder die Häufigkeit körperlicher Aktivität zunimmt. Aus den vorliegenden Ergebnissen ist zu erkennen, dass sich die Programmteilnahme nicht – weder positiv noch negativ – auf den Gesundheitszustand des Teilnehmenden auswirkt oder eine Veränderung in der körperlichen Leistungsfähigkeit oder seinem körperlichen Aktivitätsniveau bewirkt (vgl. Anhang, Tabelle 5.19 und Tabelle 5.20).

5.3.4 Veränderung der Konzessionsbereitschaft

Um einen Arbeitsplatz zu finden, müssen manchmal Schwierigkeiten in Kauf genommen werden. So begann der Fragenblock, der sich mit der Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden beschäftigte. In den Blick genommen wurde die Veränderungsbereitschaft der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in Bezug auf die Akzeptanz von Belastungen und Umständen, und ob sich diese im Zeitverlauf bei den Teilnehmenden verändert (Tabelle 5.18).

Tabelle 5.18: Konzessionsbereitschaft bei Arbeitsaufnahme

Sagen Sie mir bitte, ob Sie folgende Zugeständnisse auf jeden Fall, eher schon, eher nicht oder überhaupt nicht in Kauf genommen hätten bzw. machen würden, um einen Job zu bekommen!	FM A/B		FM „Impuls 50plus“		zum Vergleich: Kundenbefragung § 6c SGB II
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2	Antwortende 50 -65 Jahre
	„auf jeden Fall“; „eher schon“ (Angaben in Prozent)				
Langer Arbeitsweg (< 1,5 Std./Strecke)	37,0	35,6	33,4	32,2	49,1
Wechselnde Arbeitszeiten (z.B. abends, nachts, an Wochenenden)	61,2	60,0	54,1	50,2	66,3
Unangenehme Arbeitsbedingungen (z.B. Lärm, Schmutz)	56,3	54,0	53,1	52,2	60,0

Quelle: eigene Erhebung; ZEW et al. 2008; eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu den auf das Bundesgebiet hochgerechneten Daten der Kundenbefragung aus der „Experimentierklausel-Evaluation“ (ZEW et al. 2007 – auch hier beschränkt auf die Altersgruppe 50plus) zeigen die Teilnehmenden am Bundesprogramm eine deutlich geringere Konzessionsbereitschaft. Teilweise mag dieses zu erklären sein durch eine Veränderung in den Antwortkategorien: das sehr unbestimmte „eventuell“ von 2007 wurde geändert in das entschiedeneren „eher schon“, was das Antwortverhalten wahrscheinlich beeinflusst hat. Darüber hinaus jedoch dürfte eine Rolle spielen, dass mit Zeitablauf von 2007 bis 2011 die Konzentration arbeitsmarktferner Personen insbesondere unter den älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zugenommen haben dürfte und dass das Bundesprogramm ja auch gerade diese als Zielgruppe hatte. Dieses gilt besonders für die Teilnehmenden am Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“, die folglich auch die erwartbaren Unterschiede zu den Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Finanzierungsmodelle A und B zeigen.

In den Zugeständnissen, die man bereit wäre, für eine Arbeitsstelle in Kauf zu nehmen, zeigt sich, dass diejenigen Teilnehmenden, die in Beschäftigung gewechselt sind, häufiger bereit für Zugeständnisse sind als es diejenigen Teilnehmenden ohne Beschäftigung sind (Tabelle 5.19). Besonders herausragend sind hier die Befunde für die Bereitschaft zu wechselnden Arbeitszeiten: Aus dem Finanzierungsmodell „Impuls“ geben 75 Prozent der Befragten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung an, sie würden wechselnde Arbeitszeiten wie Nachtschicht oder Wechselschicht oder Wochenendarbeit in Kauf nehmen, wohingegen dies nur 47 Prozent der nicht-beschäftigten Teilnehmer und Teilnehmerinnen angeben.

Tabelle 5.19: Konzessionsbereitschaft von Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Zugeständnisse	FM A/B Sozialversicherungspflichtig beschäftigt		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
	„auf jeden Fall“ und „eher schon“ (Angaben in Prozent)			
Langer Arbeitsweg (über 1,5 Std. pro Strecke)	34,1	36,3	37,5	31,5
Wechselnde Arbeitszeiten	67,7	56,2	75,0	47,0
Unangenehme Arbeitsbedingungen	58,4	51,3	66,7	50,3
Umzug in andere Stadt	42,2	38,7	33,3	32,9

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Insbesondere die Bereitschaft, für einen Arbeitsplatz einen Umzug in Kauf zu nehmen, fällt in beiden Befragtengruppen unterschiedlich aus. Sind es eher die Männer, die die Bereitschaft zum Umzug mitbringen, zeigen sich darüber hinaus noch weitere Differenzierungen in den Teilnehmergruppen: Aus dem Finanzierungsmodell A/B geben 43,6 Prozent der befragten Männer an, für eine Stelle einen Umzug in Betracht zu ziehen (32,9 Prozent der Frauen). Diese Werte erhöhen sich sogar noch leicht zum zweiten Befragungszeitpunkt um jeweils etwa 1,5 Prozentpunkte. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ weisen eine deutlich geringere Bereitschaft zum Umzug auf. Zum ersten Befragungszeitpunkt könnten sich einen Umzug nur 33,9 Prozent der Männer und 31,9 Prozent der Frauen vorstellen; in der zweiten Befragungswelle steigt der Anteil der umzugsbereiten Männer auf 35,2 Prozent, und der der Frauen sinkt auf 30,4 Prozent. Mit zunehmendem Alter sinkt bei den Männern deutlich die Bereitschaft zum Umzug; bei den Frauen ist die Bereitschaft nur bei einem Drittel der Befragten vorhanden und sinkt ebenfalls mit zunehmendem Alter (vgl. Anhang, Tabelle 5.21).

5.3.5 Veränderung der allgemeine Lebenszufriedenheit

Neben beruflicher Entwicklung, Vermittlung in Beschäftigung und weiteren konkreten Veränderungen, die sich durch die Teilnahme am Projekt ergeben können, konnten im Rahmen der telefonischen Teilnehmerbefragung auch Informationen über die allgemeine Lebenszufriedenheit der Teilnehmer und Teilnehmerinnen gewonnen werden (Tabelle 5.20). In beiden Finanzierungsmodellen verbesserte sich während der Teilnahme die Einschätzung zur allgemeinen Lebenszufriedenheit. In der ersten Befragung wurde die allgemeine Lebenszufriedenheit von 31,0 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen im FM A/B positiv bewertet, 26,4 Prozent waren mit ihrem Leben allgemein eher unzufrieden (ähnliche Werte wurden für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus dem Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ ermittelt: 29,1 Prozent zufrieden; 29,5 Prozent unzufrieden). 9 Monate später zeigt sich diese Bewertung deutlich positiver: aus dem FM A/B geben über 40 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an, mit ihrem Leben im allgemeinen zufrieden zu sein, unzufrieden sind nur noch 19,3 Prozent. Auch im Finanzierungsmodell „Impuls 50plus“ ist diese Entwicklung

sichtbar, denn dort hat sich der Anteil der unzufriedenen Teilnehmenden ebenfalls reduziert (auf 25,8 Prozent), der Anteil der mit ihrem Leben zufriedenen Teilnehmer und Teilnehmerinnen stieg um über 10 Prozentpunkte auf 39,5 Prozent. Ein Unterschied ist allerdings bei den Geschlechtern zu erkennen. Die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte bei den Frauen waren zu Projektbeginn in beiden Finanzierungsmodellen höher als bei den Männern, nach 9 Monaten hat sich dies jedoch umgekehrt. Der Zufriedenheitswert der Männer stieg deutlich höher an als bei den Frauen (diese waren sogar im FM Impuls nach 9 Monaten leicht unzufriedener als vorher), so dass nun die Männer durchschnittlich zufriedener waren als die Frauen.

Die Integration in eine Erwerbstätigkeit spielt bei der Zufriedenheit zwar eine Rolle, ist aber offenbar nicht der einzig bestimmende Faktor zur Bewertung der Lebenszufriedenheit. Die folgende Tabelle zeigt, dass zwar diejenigen Teilnehmenden, die zum Befragungszeitpunkt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung waren, durchaus zufrieden sind und diese Werte in der zweiten Befragungswelle auch in beiden Befragungsgruppen ansteigen. Lenkt man den Blick auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln konnten, so wird deutlich, dass über ein Viertel der Befragten ebenfalls mit ihrem Leben im allgemeinen zufrieden sind und dieser Anteil sich zum zweiten Befragungszeitpunkt neun Monate später auf ein Drittel der Teilnehmenden erhöht hat.

Tabelle 5.20: Allgemeine Lebenszufriedenheit und Beschäftigung

	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
„Ich bin mit meinem Leben allgemein...“	<i>Teilnehmer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, die folgende Aussage mit „ja“ beantwortet haben.</i> (Angaben in Prozent)			
... unzufrieden	15,6	11,5	10,3	2,1
... mittelmäßig zufrieden	41,4	57,4	51,7	35,4
... zufrieden	42,4	54,1	37,9	62,5
	FM A/B		FM „Impuls 50plus“	
	Welle 1	Welle 2	Welle 1	Welle 2
„Ich bin mit meinem Leben allgemein...“	<i>Teilnehmer, die NICHT in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind und folgende Aussage mit „ja“ beantwortet haben.</i> (Angaben in Prozent)			
... unzufrieden	29,8	23,2	30,7	29,0
... mittelmäßig zufrieden	42,0	42,4	40,1	38,4
... zufrieden	27,4	33,4	28,6	30,9

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Sowohl die Einschätzung zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben als auch die persönliche Einordnung in eine Bevölkerungsgruppe zeigt positive Effekte in der Wirkung des Projektes: Aus beiden Finanzierungsmodellen fühlten sich mehr Teilnehmer und Teilnehmerinnen dem gesellschaftlichen Leben zugehörig als vor bzw. während der Projektteilnahme. In beiden Modellen ist eine Steigerung um rund 8 Prozentpunkte von etwa 47 Prozent/45 Prozent auf 55 Prozent/51,5 Prozent zu erkennen.

Auch auf die Bewertung der aktuellen Lebensbedingungen des Haushalts wirkt sich die Teilnahme am Bundesprogramm aus: 30,5 Prozent der Teilnehmenden aus dem FM A/B bewerteten die aktuellen Lebensbedingungen des Haushaltes als schlecht bis sehr schlecht (Welle 1), in der Folgebefragung in Welle 2 hatte sich dieser Wert erheblich reduziert: nur noch 21,9 Prozent der Teilnehmenden aus FM A/B und 21,9 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus FM „Impuls 50plus“ bewerteten die aktuellen Lebensbedingungen als schlecht oder sehr schlecht. Zwischen den Finanzierungsmodellen ist allerdings zu erkennen, dass die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell A/B hier eine günstigere Einschätzung vornehmen. Etwa der Anteil an Teilnehmenden, um den 9 Monate später die Gruppe der „Lebensbedingungen sind schlecht bis sehr schlecht“ gesunken ist (rund 9 Prozent), ist der Anteil der Teilnehmenden aus der Gruppe, die ihre aktuellen Lebensbedingungen als gut bis sehr gut einschätzen, gestiegen (ca. 10 Prozent; vgl. Anhang, Tabelle 5.22, Tabelle 5.23, Tabelle 5.24, Tabelle 5.25 und Tabelle 5.26).

5.4 Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, durch die idealerweise ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt wird, ist oberstes Ziel der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ setzte sich die Erkenntnis durch, dass es Menschen in der Zielgruppe gibt, die auf Grund von extrem langen Arbeitslosigkeitsdauern und weiteren, teils multiplen Vermittlungshemmnissen zunächst umfassend und bei Bedarf über einen längeren Zeitraum hinweg, aktiviert werden müssen, um diese überhaupt in die Nähe von „Arbeitsmarktfähigkeit“ zu führen. Dementsprechend war es Aufgabe der Evaluation, neben dem Einfluss verschiedener Faktoren auf die Integrationswahrscheinlichkeit auch Fortschritte bei der Aktivierung als Indikator für ein wirksames Konzept zu berücksichtigen und die Frage nach dem Zusammenhang von Paktkonzept und Aktivierungsfortschritten zu beantworten. Hierfür musste ein geeigneter Maßstab gefunden werden.

Eine naheliegende Lösung wäre, die Änderungen der Profillage heran zu ziehen, die im Rahmen des 4-Phasen-Modells ermittelt wird (vgl. BA 2012). Das Betreuungsstufenkonzept wird jedoch nur von den gemeinsamen Einrichtungen angewandt, für Personen die ihre Leistungen von zugelassenen kommunalen Trägern beziehen, liegen entsprechende Informationen nicht vor. Ein weiteres Problem des Betreuungsstufenkonzeptes für eine wissenschaftliche Verwendung liegt in dem Gestaltungsspielraum der Fachkräfte vor Ort, so dass eine Vergleichbarkeit zwischen Grundsicherungsstellen nicht möglich ist.⁹²

Für die Schätzung des Zusammenhangs von Strategie und Struktur der Umsetzung einerseits und den Fortschritten bei der Aktivierung andererseits wurde deshalb ein Index verwendet, der auf Indikatoren beruht, die standardisiert bei den Teilnehmenden erhoben werden können. Es handelt sich um den Beschäftigungsfähigkeitsindex, der im Rahmen der Experimentierklauselforschung im Untersuchungsfeld 3 entwickelt wurde

⁹² In der Geschäftsanweisung der BA (2012: 4) heißt es dazu: „Das Konzept definiert Mindestanforderungen, in deren Rahmen dann die Konkretisierung der dezentralen Gestaltungsspielräume erfolgt.“

und an dessen Entwicklung das Institut Arbeit und Qualifikation beteiligt war (vgl. Brussig und Knuth 2009). Wir stellen das Konzept des Indexes im nächsten Unterkapitel vor, daran anschließend präsentieren wir die Schätzung des Indexes für die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B und „Impuls 50plus“. Abschließend zeigen wir den Zusammenhang zwischen der Strategie und Struktur einerseits und der Veränderung des Beschäftigungsfähigkeitsindexes andererseits.

5.4.1 Der Beschäftigungsfähigkeitsindex

Einführung in das Konzept

Der Beschäftigungsfähigkeitsindex wurde für die Evaluation der Experimentierklauselforschung im Untersuchungsfeld 3 entwickelt. Die zentrale Fragestellung im Untersuchungsfeld 3 war, in welcher Form der Aufgabenwahrnehmung die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen besser gelingt. Der hier verwendete Ansatz stellt im Wesentlichen eine Replikation der im Untersuchungsfeld 3 verwandten Vorgehensweise dar und musste für das vorliegende Vorhaben nur minimal angepasst werden. Durch die Nutzung eines bereits erprobten Indexes können die hier erzeugten Ergebnisse mit der für den gesamten Rechtskreis SGB II repräsentativen Befragung des Untersuchungsfeldes 3 zumindest grob verglichen werden.

Die hier verwendete Konzeptualisierung von Beschäftigungsfähigkeit setzt vollständig an individuellen Merkmalen an und grenzt sich somit vom Konzept der interaktiven Beschäftigungsfähigkeit ab, bei dem neben den individuellen Fähigkeiten und Ressourcen auch betriebliches Einstellungsverhalten oder Diskriminierungseffekte berücksichtigt werden (vgl. Promberger u.a. 2008: 71f.). Zwei Gründe sprechen jedoch dagegen, einen ungleich aufwendiger zu erhebenden interaktiven Ansatz zu wählen: zum einen sind die Arbeitsmarktbedingungen innerhalb eines lokalen Arbeitsmarktes für alle Teilnehmenden die Gleichen. Zum anderen geht es im vorliegenden Anwendungsfall nicht darum, Unterschiede zu anderen Altersgruppen o.ä. festzustellen, die möglicherweise systematisch am Arbeitsmarkt diskriminiert werden, sondern um die durchschnittlichen Effekte für die Gruppe der Teilnehmenden. Abgesehen von diesen grundlegend unterschiedlichen Konzepten wird in unseren Schätzmodellen für regional unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen kontrolliert.

Der Beschäftigungsfähigkeitsindex setzt sich aus zehn Indikatoren zusammen, die in drei Gruppen zusammengefasst werden können: qualifikations- und tätigkeitsbezogene Komponenten, marktbezogene Komponenten sowie die soziale Stabilität (vgl. Brussig und Knuth 2009: 289).⁹³

Für die Berechnung der individuellen Indexwerte wird die Bedeutung der in Tabelle 5.21 aufgeführten Indikatoren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschätzt, also in einem Regressionsmodell in dem die abhängige Variable angibt, ob bis zum Zeitpunkt der zweiten Befragung eine Beschäftigung aufgenommen worden ist, oder nicht.

⁹³ Bei der Entwicklung des Beschäftigungsfähigkeitsindexes wurden verschiedene weitere Indikatoren auf ihren Einfluss auf eine Beschäftigungsaufnahme hin geprüft (vgl. Apel und Fertig 2009), die letztlich verwendeten erweisen sich nach faktorenanalytischen Gesichtspunkten als ausreichend, um die als relevant betrachteten Dimensionen abzubilden.

Die ermittelten Koeffizienten werden sodann mit den individuellen Ausprägungen multipliziert und die somit gewichteten Ausprägungen aufsummiert.⁹⁴ Die Berechnung der Indexwerte erfolgt gesondert für zwei Zeitpunkte, in unserem Falle sind diese durch die Befragungszeitpunkte der telefonischen Befragung vorgegeben, also mit einem zeitlichen Abstand von etwa neun Monaten. Zu Berücksichtigen ist bei der Betrachtung der Indexwerte, dass die erste Befragung der Teilnehmenden auf Grund der späten Erfassung der Teilnehmerdaten durch die Grundsicherungsstellen nicht vor oder zeitnah zum Beginn der Teilnahme erfolgen konnten. Zum Zeitpunkt der ersten Befragung hatte die Stichprobenpopulation also bereits an Aktivierungsmaßnahmen teilgenommen. Zum anderen ist zu beachten, dass die Wiederholungsbefragung nicht zum Abschluss der Aktivierungsphase durchgeführt wurde und somit kein „Endergebnis“ der Aktivierungsbemühungen darstellt. Auch ist es möglich, dass die Teilnahme am Bundesprogramm zum Zeitpunkt der zweiten Befragung bereits längere Zeit beendet war. Die Differenz zwischen den Indexwerten, die aus den Daten der ersten Befragungswelle berechnet wurden und denen, die mit den Daten der zweiten Welle berechnet wurden, stellt die Betrachtung eines zeitlichen, ereignisunabhängigen Ausschnitts aus dem Lebensverlauf der Teilnehmenden dar.

Die abhängige Variable im Regressionsmodell gibt den Erwerbsstatus einer Person zum zweiten Befragungszeitpunkt an und unterscheidet zwischen „Erwerbstätig“ und „Anderes“. Als Erwerbstätige werden alle Personen betrachtet, die einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen oder selbstständig sind. In der Gegenkategorie werden Personen zusammengefasst, die weder voll sozialversicherungspflichtig erwerbstätig noch selbstständig sind; hierunter fallen auch Mini-Jobber.

Für die Verwendung im Beschäftigungsfähigkeitsindex werden einige der in der telefonischen Befragung erhobenen Merkmale umkodiert bzw. zu Kategorien zusammengefasst.⁹⁵ Das Merkmal Formalqualifikation wird zu den drei Ausprägungen niedrig, mittel und hoch zusammengefasst, die korrespondierenden Abschlüsse können Tabelle 5.21 entnommen werden. Die Antworten auf die Fragen zu den Sozialkompetenzen und zur Persönlichkeit werden zunächst von vier auf zwei Ausprägungen reduziert (0: trifft nicht zu, 1: trifft zu) und dann zu einem Indexwert summiert.

Neben den Variablen, die unmittelbar in die Berechnung der Indexwerte einfließen, wird für eine Reihe von individuellen und räumlichen Merkmalen kontrolliert. Auf individueller Ebene wird im Modell für das Geschlecht und das Alter in der Ausprägung über 58 Jahre kontrolliert. Auf räumlicher Ebene wird im Modell zur Schätzung der Beschäftigungsfähigkeit dafür kontrolliert, ob eine Person in Ost- oder Westdeutschland lebt, welchem Regionsgrundtypen die betreuende Grundsicherungsstelle zuzuordnen ist und wie sich die regionale Arbeitsmarktlage darstellt.

⁹⁴ Die für die Gewichtung genutzten Koeffizienten werden nicht aus den Schätzungen des Untersuchungsfeldes 3 übernommen sondern mit den Daten aus der telefonischen Befragung für „Perspektive 50plus“ neu geschätzt.

⁹⁵ Der Fragebogen für die telefonische Befragung findet sich in Büttner et al. 2011b (Anhang B, Kapitel 3).

Tabelle 5.21: Dimensionen und Indikatoren für Beschäftigungsfähigkeit

Dimension	Indikator	Bemerkung
<i>Qualifikations- und tätigkeitsbezogene Komponenten</i>		
Formalqualifikation	Niedrig (ohne Abschluss); Mittel (betr. Ausbildung, Meister, Berufs-/Fachakademie); Hoch (Fach/Hochschulabschluss)	
Basiskompetenzen	Brief in deutscher Sprache schreiben Längeren Text in deutscher Sprache lesen	Skala von 1 bis 4
Sozialkompetenzen	<i>Selbsteinschätzung zu:</i> Ich arbeite gut und gerne mit anderen zusammen; Es macht mir Spaß mich in neue Aufgaben einzuarbeiten; Ich setze mir Ziele und verwirkliche sie ohne Anstoß von außen; Ich arbeite genau und berücksichtige dabei alle erforderlichen Aspekte	Trifft (nicht) zu; Summierung der Antworten zu einem Index von 0 bis 4
Persönlichkeit	<i>Selbsteinschätzung zu:</i> Treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten; Bin häufig lustlos und niedergeschlagen; Ich weiß, dass ich gebraucht werde; Ich übernehme gern Verantwortung für das, was ich tue	Trifft (nicht) zu; Summierung der Antworten zu einem Index von 0 bis 4
Gesundheit	Selbstberichteter Gesundheitszustand in den letzten 4 Wochen	Skala von 1 bis 6
<i>Marktbezogene Komponenten</i>		
Suchverhalten	Suchwege Bewerbungsgespräche in den letzten 6 Monaten	Jeweils Anzahl
Konzessionsbereitschaft	Langer Arbeitsweg; Ungünstige Arbeitszeit; Unangenehme Arbeitsbedingungen; Umzug	
Individuelle Ressourcen	Autoführerschein; Auto vorhanden <i>Selbsteinschätzung zu:</i> Wert der Qualifikation; Wert der Arbeitserfahrungen; Hilfreiche Kontakte	
<i>Soziale Stabilität</i>		
Persönliche Umstände	<i>Unterstützungsbedarf bei:</i> psychosozialen oder Suchtproblemen; Schulden; Betreuung Angehöriger; Familiäre Konflikte	
Soziales Umfeld	Anzahl der unterstützenden Personen <i>Selbsteinschätzung zum sozialen Umfeld:</i> Familie oder Freunde interessieren sich für berufliche Situation	

Quelle: Brussig und Knuth 2009: 289, modifiziert.

Die regionale Arbeitsmarktlage wird durch die Zusammenfassung der SGB II-Typen des IAB (vgl. Blien u.a. 2011) in vier Ausprägungen abgebildet.⁹⁶ Die ursprünglich zwölf Typen enthalten neben der Arbeitsmarktlage weitere Differenzierungen, u.a. die Bevölkerungsdichte, Ost- bzw. Westdeutschland und das BIP pro Kopf. Nach der Zusammenfassung unterscheiden wir zwischen überdurchschnittlicher, durchschnittlicher, unterdurchschnittlicher und schlechter Arbeitsmarktlage.

Statt der einfachen Unterscheidung von Stadt vs. Land wurden hier die siedlungsstrukturellen Regionstypen des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung verwendet (BBSR 2011). Diese charakte-

⁹⁶ Wir verwenden hierfür die SGB II-Typisierung in der Fassung von 2011 (vgl. Blien u.a. 2011). Durch Neugliederung der Regionen sind einzelne Grundsicherungsstellen in dieser Fassung der Typisierung nicht mehr vorhanden. Für diese Einzelfälle haben wir auf die Typisierung von 2006 zurückgegriffen (vgl. Rüb und Werner 2007).

risieren geographisch zusammenhängende Kreise als Agglomerationsräume, verstärkte Räume und ländliche Räume. Agglomerationsräume sind Regionen mit einem Oberzentrum mit mehr als 300.000 Einwohnern oder einer Dichte von etwa 300 Einwohnern pro Quadratkilometer. Verstärkte Räume sind Regionen, die entweder eine Siedlungsdichte von mehr als 150 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen oder die ein Oberzentrum mit mehr als 100.000 Einwohnern und eine Mindestdichte von 100 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen. Ländliche Räume sind Regionen, die entweder eine Dichte von über 150 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen und in denen kein Oberzentrum existiert oder Regionen, die ein Oberzentrum mit über 100.000 Einwohnern haben und eine Siedlungsdichte von unter 100 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen. Die Aufteilung Deutschlands nach den siedlungsstrukturellen Regionstypen ist in Abbildung 5.9 dargestellt. Gegenüber der kreisbezogenen Unterscheidung zwischen Stadt und Land haben die siedlungsstrukturellen Regionstypen den Vorteil, dass Grundsicherungsstellen, die sowohl Städte als auch ländliche Räume umfassen (z.B. Stadtregion Aachen, Stadtregion Hannover) problemlos eingeordnet werden können.

Abbildung 5.9: Siedlungsstrukturelle Regionstypen



Quelle: BBSR 2011.

5.4.2 Schätzung und Beschreibung der Indexwerte

Deskription der Merkmale und Kontextvariablen

Aus der Schätzung des Beschäftigungsfähigkeitsindex werden Personen ausgeschlossen, die zum Befragungszeitpunkt von Welle 1 bereits erwerbstätig sind oder die in einer der beiden Befragungswellen angaben, Rentner oder mithelfende Familienangehörige zu sein. Zudem kann der Index nur für Personen geschätzt werden, die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben und für die in beiden Wellen vollständige Angaben vorliegen. Nach der Bereinigung der Stichprobe ergibt sich ein Umfang von 1.806 Personen für die Schätzungen, 1.545 Personen aus Finanzierungsmodell A/B und 261 Personen aus „Impuls 50plus“. Die Verteilung der für die Berechnung des Beschäftigungsfähigkeitsindex genutzten Merkmale ist in Tabelle 5.22 dargestellt, die Verteilung der Merkmale, die als kontrollierende Variablen in das Regressionsmodell eingehen, werden in Tabelle 5.23 gezeigt.

Tabelle 5.22 Anteile der BSF-Indikatoren

Variable mit Ausprägungen	Anzahl	Prozent	Variable mit Ausprägungen	Anzahl	Prozent
<i>Formalqualifikation</i>			<i>Konzessionsbereitschaft (Anteil Zustimmung)</i>		
niedrig	287	15,9	Langer Arbeitsweg	668	37,0
mittel	1.320	73,1	ungünstige/wechselnde Arbeitszeit	1.086	6,1
hoch	199	11,0	unangenehme Arbeitsbedingungen	1.007	55,8
<i>Basiskompetenz: Brief in deutscher Sprache schreiben</i>			Umzug	700	38,8
sehr leicht	903	5,0	Individuelle Ressourcen (Anteil Zustimmung bzw. pos. Bewertung)		
eher leicht	538	29,8	Autoführerschein	1.168	64,7
eher schwer	241	13,3	Auto vorhanden	799	44,2
sehr schwer	124	6,9	Selbsteinschätzung: Wert der Qualifikation	1.417	78,5
<i>Basiskompetenz: längeren Text in deutscher Sprache lesen</i>			Selbsteinschätzung: Wert der Arbeitserfahrungen	1.615	89,4
sehr leicht	1.088	6,2	Selbsteinschätzung: Hilfreiche Kontakte	822	45,5
eher leicht	529	29,3	<i>Persönliche Umstände (Anteil Zustimmung)</i>		
eher schwer	142	7,9	psychosoziale- oder Suchtprobleme	268	14,8
sehr schwer	47	2,6	gesundheitliche Probleme	724	4,1
Index Sozialkompetenzen	Mittelwert: .3		Schulden	399	22,1
Index Persönlichkeit	Mittelwert: 1,3		Betreuung Angehöriger	298	16,5
<i>Gesundheitszustand in den letzten 4 Wochen</i>			familiäre Konflikte	231	12,8
sehr gut	303	16,7	<i>Soziales Umfeld (Mittelwert bzw. Anteil Zustimmung)</i>		
gut	437	24,2	Anzahl der unterstützenden Personen	Mittelwert: 1,2	
zufriedenstellend	481	26,6	Familie oder Freunde interessieren sich für berufliche Situation	1.475	81,7
weniger gut	286	15,8	Anzahl der Suchwege	Mittelwert: 1,8	
schlecht	180	1,0	Anzahl der Bewerbungsgespräche in den letzten 6 Monaten	Mittelwert: 3,1	
sehr schlecht	119	6,6			

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der telefonischen Befragung der Teilnehmenden.

Tabelle 5.23: Anteile der kontrollierenden Variablen

Variablen mit Ausprägung	Anzahl	Prozent
<i>West-/Ostdeutschland</i>		
West	1.263	69,9
Ost	543	30,1
<i>Arbeitsmarktlage</i>		
Überdurchschnittlich	515	28,5
Durchschnittlich	366	20,2
Unterdurchschnittlich	643	35,6
(Sehr) schlecht	282	15,6
<i>Regionsgrundtyp</i>		
Agglomerationsraum	598	33,1
Verstädterter Raum	769	42,6
Ländlicher Raum	439	24,3
Über 58 Jahre alt	319	17,7
<i>Geschlecht</i>		
Weiblich	867	48,0
Männlich	939	52,0

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der telefonischen Befragung der Teilnehmenden.

Schätzung der Gewichtung

In der für die Schätzung des Beschäftigungsfähigkeitsindex genutzten Stichprobe im Umfang von insgesamt 1.806 Personen haben 410 Personen in Welle 2 angegeben, einer voll sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit oder einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen. Da in der ersten Welle bereits Erwerbstätige ausgeschlossen wurden, haben diese Personen zwischen den beiden Befragungswellen eine Erwerbstätigkeit aufgenommen. Davon entfallen 377 Erwerbsaufnahmen auf Personen, die in Finanzierungsmodell A/B gefördert wurden und 33 Erwerbsaufnahmen auf (ggf. ehemalige) „Impuls 50plus“-Teilnehmende.

Das Regressionsmodell, mit dem der Einfluss einzelner Merkmale auf die Wahrscheinlichkeit einer Integration in Welle 2 geschätzt wird, ist in Tabelle 5.24 dargestellt. Die Varianzaufklärung für das gesamte Modell liegt bei 10,2 Prozent und liegt damit in einer vergleichbaren Höhe zu den seinerzeitigen Ergebnissen im Untersuchungsfeld 3 (vgl. Brussig und Knuth 2009: 291). Die in der Tabelle abgebildeten Koeffizienten werden im nächsten Schritt zur Gewichtung bei der Berechnung der individuellen Indexwerte *aller* Befragten genutzt.

Tabelle 5.24: Probitmodell zur Schätzung der Gewichtung

Variable	Koeffizient	Std-Fehler	p-Wert
Geschlecht männlich	0,0894	0,0732	0,222
Ostdeutschland	-0,1372	0,1131	0,225
Arbeitsmarktlage	-0,1723	0,0464	0,000
Agglomerationsraum	-0,1207	0,0826	0,144
Ländlicher Raum	0,0074	0,0888	0,933
Über 58	-0,3355	0,0981	0,001
Bildung: niedrig	-0,2902	0,1163	0,013
Bildung: hoch	0,1453	0,1088	0,181
BK: Brief schreiben	-0,0058	0,0496	0,906
BK: Text lesen	0,0044	0,0612	0,942
Index: Soziale Kompetenzen	-0,0351	0,0586	0,549
Index: Persönlichkeit	-0,0458	0,0448	0,307
Gesundheitszustand	-0,0997	0,0296	0,001
Anzahl Suchwege	0,0339	0,0219	0,122
Anzahl Vorstellungsgespräche	0,0014	0,0057	0,796
KB: Umzug	-0,0240	0,0751	0,749
KB: Langer Arbeitsweg	0,0496	0,0076	0,515
KB: Wechselnde Arbeitszeiten	0,1757	0,0759	0,021
KB: Unangenehme Arbeitsbedingungen	0,1379	0,0748	0,065
Mobilität: Auto-Führerschein	0,0707	0,0869	0,416
Mobilität: Auto	0,3859	0,0789	0,000
Gute berufliche Qualifikation	0,0116	0,1045	0,911
Sehr gute Arbeitserfahrung	0,2156	0,1400	0,124
Unterstützung bei Arbeitssuche	-0,0202	0,0733	0,782
Pflegeverpflichtung/Kinderbetreuung	-0,1252	0,0972	0,198
Gesundheitliche Probleme	-0,1350	0,0860	0,117
Psychische oder Suchtprobleme	-0,1491	0,1137	0,190
Schulden	0,2965	0,0870	0,001
Familiäre Konflikte	-0,0886	0,1128	0,432
Familie, Freunde interessieren sich	0,1786	0,1007	0,076
Anzahl Unterstützer	-0,0153	0,0734	0,834

n = 1.806

Pseudo R² = 0,1023

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der telefonischen Befragung der Teilnehmenden.

Beschreibung der Verteilung der Indexwerte

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie sich die Beschäftigungsfähigkeit, abgebildet durch den hier verwendeten Index, verändert hat, werden aus den folgenden Be-

trachtungen solche Personen ausgeschlossen, die in Welle 2 angaben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Der Grund hierfür liegt zum einen darin, dass die Berücksichtigung von Personen mit einer erfolgreichen Beschäftigungsaufnahme den Indexwert verzerren würde, da einige Indikatoren durch die Beschäftigungsaufnahme beeinflusst werden, insbesondere die Indikatoren zum Suchverhalten. Zum anderen ist die Identifikation von begünstigenden Faktoren einer Beschäftigungsaufnahme nicht Gegenstand des vorliegenden Kapitels, sondern wird in Abschnitt 6.2.6 (S. 179) sowie in 6.3.6 (S. 210) betrachtet.

Die Verteilung der individuellen Indexwerte weist in Welle 1 im Mittel einen Wert von 0,284 aus. Der Mittelwert in Welle 2 liegt leicht unter dem Wert für Welle 1 bei 0,264, dies entspricht einem Rückgang von 0,02. Die geschlechtsspezifische Betrachtung zeigt deutliche Unterschiede: der Mittelwert für Frauen liegt in Welle 1 bei 0,222, in Welle 2 bei 0,212, das entspricht einem Rückgang von 0,01. Für Männer liegt der Wert in Welle 1 insgesamt höher bei 0,345, in Welle 2 bei 0,316. Dies entspricht einem Rückgang von 0,029. Die Teilnahme am Bundesprogramm führt also bei denjenigen, die keine Erwerbstätigkeit aufnehmen, im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, wie sie im hier verwendeten Index operationalisiert ist. Dieses zunächst vielleicht überraschende Ergebnis entspricht den Erfahrungen beim Einsatz des Index für ALG II Beziehende insgesamt: Über alle Altersgruppen war in der Kundenbefragung, die im Rahmen der Experimentierklause-Forschung durchgeführt wurde, bei Männern keine Veränderung und bei Frauen eine leichte Verschlechterung festzustellen (vgl. ZEW et al. 2008, S. 85). Im Durchschnitt der am Arbeitsmarkt nicht Erfolgreichen ist offenbar die Aktivierung nur in der Lage, den mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit einhergehenden Verfall der Beschäftigungsfähigkeit mehr oder weniger abzubremsen, aber nicht umzukehren. Differenzielle Analysen gehen dann der Frage nach, welches Treatment den größten derartigen „Bremseffekt“ hat.

Differenziert man die durchschnittlichen Indexwerte in „Perspektive 50plus“ nach Finanzierungsmodellen, zeigen sich erwartungsgemäß für Teilnehmende in „Impuls 50plus“ deutlich niedrigere Werte. Im Finanzierungsmodell A/B kommen Teilnehmende im Durchschnitt auf einen Indexwert von 0,322 in Welle 1 und 0,301 in Welle 2. In „Impuls 50plus“ liegt der Mittelwert in Welle 1 bei 0,087 und Welle 2 bei 0,075. Gemessen an den Werten des Beschäftigungsfähigkeitsindex wurden also insgesamt tatsächlich Personen mit einer geringeren Beschäftigungsfähigkeit in das „Impuls 50plus“-Teilprogramm aufgenommen.

5.4.3 Zusammenhang zwischen Konzept und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit

Für die Schätzung des Zusammenhangs zwischen Strategie bzw. Konzept der Grundsicherungsstellen und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der von ihnen betreuten am Bundesprogramm Teilnehmenden werden die zuvor berechneten individuellen Indexwerte über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Grundsicherungsstellen mit den Typisierungen zusammengespielt, die in Kapitel 4 ab S. 77 präsentiert wurden. In die Schätzungen gehen wieder nur solche Personen ein, die in der zweiten Befragungswelle angaben, *keine* Erwerbstätigkeit aufgenommen zu haben. Da die Typisierung auf der

Organisationsbefragung im Jahr 2010 basiert, die nicht von allen beteiligten Grundsicherungsstellen beantwortet worden ist oder bei der teilweise für die Typisierung relevante Fragestellungen nicht beantwortet wurden, stehen nicht für jeden Teilnehmenden entsprechende Informationen zur Verfügung. Bei der Schätzung des Zusammenhangs von Konzept und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit verringern sich im Vergleich zum vorangegangenen Unterkapitel die Fallzahlen.

Für den Zusammenhang zwischen Konzept und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit schätzen wir zunächst ein Regressionsmodell in das die unterschiedlichen Typen der Struktur und Strategie als unabhängige Variablen eingehen. Da es sich um kategoriale Daten handelt, gehen Dummyvariablen in das Modell ein, die Referenzkategorie in den einzelnen Dimensionen ist jeweils der meistbesetzte Strategietypus. Die abhängige Variable stellt die individuelle Differenz der Indexwerte für die Beschäftigungsfähigkeit zwischen Welle 1 und Welle 2 dar. Auf Basis der Regressionsmodelle für Finanzierungsmodell A/B und „Impuls 50plus“ werden dann im nächsten Schritt die marginalen Effekte der einzelnen Typen auf die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit geschätzt. Bei der hier vorgestellten Schätzung der marginalen Effekte einzelner Typen bleibt die Dimension „arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente“ unberücksichtigt, da diese sich in Bezug auf die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit nur schwer oder gar nicht sinnvoll interpretieren lässt. In den zu Grunde liegenden Regressionsmodellen fließt die Dimension dennoch als kontrollierende Variable ein, da das jeweilige Gesamtkonzept betrachtet werden soll.

Finanzierungsmodell A/B

Für das Finanzierungsmodell A/B umfasst die Stichprobe nach dem Zusammenspielen mit der Typisierung der Grundsicherungsstellen 890 Teilnehmende. Die Teilnehmenden stammen aus 258 Grundsicherungsstellen. Das Regressionsmodell ist im Anhang in Tabelle 5.27, Kapitel A5, dargestellt.

Die geschätzten marginalen Effekte für die einzelnen Struktur- und Strategietypen sind in Tabelle 5.25 dargestellt. Die Interpretation der marginalen Effekte erfolgt nach dem Schema: „unter der Bedingung, dass alle Grundsicherungsstellen den Typ X umgesetzt hätten, hätte sich der Indexwert durchschnittlich um den Wert Y verändert“. Die tatsächliche durchschnittliche Veränderung für die Teilstichprobe der Teilnehmenden im Modell A/B liegt bei -0,0296. Das negative Vorzeichen bedeutet, dass die Beschäftigungsfähigkeit der hier betrachteten Teilnehmenden, die zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung keine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, leicht sinkt. Dieses erklärt sich aus den bekannten negativen Effekten andauernder Arbeitslosigkeit. Die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Aktivierungskonzepte unterscheidet sich dann danach, inwieweit sie diese Tendenz aufhalten oder in Einzelfällen sogar umkehren können.

In der Dimension „Adressaten“ zeigt sich, dass bei der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit solche Grundsicherungsstellen überdurchschnittliche Erfolge verzeichnen können, die bei der Zielgruppe keine Einschränkungen oder Erweiterungen vornehmen. Sowohl Grundsicherungsstellen, bei denen auch Personen aus dem Rechtskreis des SGB III berücksichtigt werden, als auch Grundsicherungsstellen, die eher arbeits-

marktnahe Personen berücksichtigen, fallen bei der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit unterdurchschnittlich aus.

Verglichen mit der empirisch feststellbaren Differenz zeigen zwei Typen in der Dimension „geschäftspolitische Ziele“ überdurchschnittliche Effekte: einerseits die erwerbsorientiert agierenden Grundsicherungsstellen (Integration und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sind wichtige Ziele), andererseits solche Grundsicherungsstellen, die neben der Erwerbsorientierung auch die soziale Integration als wichtiges geschäftspolitisches Ziel anführen. Die rein integrationsorientiert agierenden Grundsicherungsstellen schneiden hingegen deutlich schlechter ab.

Bei den teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elementen verändern zwei Typen die Beschäftigungsfähigkeit überdurchschnittlich. Erstens sind das die Grundsicherungsstellen, die freiwillig fördern und die Programmteilnahmedauer individuell gestalten. Noch besser schneiden Grundsicherungsstellen ab, bei denen die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht und zusätzlich die Förderung durch Fallkonferenzen koordiniert erfolgt.

In der Dimension der verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente erweist sich in Finanzierungsmodell A/B die intern-spezialisierte Umsetzung als überdurchschnittlich erfolgreich, noch deutlicher fällt die positive Bilanz bei der gemeinsame Umsetzung und der internen Umsetzung mit externem Sachverstand und externer Vermittlung aus. Bei der Interpretation der marginalen Effekte in der Dimension der verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente sollte jedoch berücksichtigt werden, dass es im Verlauf des Bundesprogramms zu einer Internalisierung von Strukturen gekommen ist und möglicherweise auf Erfahrungen aufgebaut werden konnte, die zu einem früheren Zeitpunkt im Rahmen einer gemischten oder externalisierten Umsetzung gewonnen werden konnten.

In der Dimension „beteiligte Umsetzer“ schneidet das Netzwerkcluster leicht überdurchschnittlich ab, während die geschlossene Umsetzung deutlich unter der empirisch feststellbaren Differenz liegt. Dieser Befund spricht dafür, die ursprüngliche Idee des „Beschäftigungspaktes“ als Zusammenschluss nicht nur von Grundsicherungsstellen und Trägern sondern möglichst aller arbeitsmarktrelevanten Akteure verstärkt aufzugreifen.

Tabelle 5.25: Marginale Effekte der Strategietypen im Modell A/B

Typen	Marg. Effekt	Std-Fehler
<i>Adressaten</i>		
Normalcluster	-0,0221	0,0138
SGB III-Cluster	-0,0421	0,0222
Arbeitsmarktnahe	-0,0424	0,0323
<i>Geschäftspolitische Ziele</i>		
Erwerbsorientierung	-0,0224	0,0143
Integrationsorientierung	-0,0591	0,0252
Erwerbsorientierung und soziale Integration	-0,0215	0,0233
<i>Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente</i>		
Verpflichtende, flexible Förderung mit individueller Begleitung	-0,0381	0,0192
Freiwillige, flexible Förderung mit individueller Begleitung	-0,0344	0,0162
Freiwillige Förderung mit individueller Programtteilnahmedauer	-0,0171	0,0311
Freiwillige und koordinierte Förderung	0,0207	0,0419
<i>Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente</i>		
Gemischt-koordinierte Umsetzung	-0,0331	0,0198
Intern-spezialisierte Umsetzung	-0,0126	0,0225
Gemischt-spezialisierte Umsetzung	-0,0646	0,0195
Gemeinsame Umsetzung	0,0198	0,0406
Interne Umsetzung mit externem Sachverstand und ext. Vermittlung	0,0584	0,0495
<i>Beteiligte Umsetzer</i>		
Geschlossene Umsetzung	-0,0318	0,0127
Netzwerkcluster	-0,0231	0,0223

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der telefonischen Befragung und der Organisationsbefragung 2010, n = 890.

„Impuls 50plus“

Für die Schätzung des Zusammenhangs zwischen der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit und den Strukturen und Strategien in „Impuls 50plus“ stehen nach dem Zusammenspielen der individuellen Indexwerte mit der Typisierung 163 Personen zu Verfügung, die aus 101 Grundsicherungsstellen kommen. Das Regressionsmodell ist im Anhang in Tabelle 5.28, Kapitel A5, dargestellt. Die tatsächliche durchschnittliche Veränderung des Indexwertes zwischen Befragungswelle 1 und 2 liegt bei -0,0252.

Bezüglich der Adressaten der regionalen Umsetzung von „Impuls 50plus“ kann festgehalten werden, dass das „Verjüngungs-Cluster“ und die Grundsicherungsstellen, die (innerhalb der Zielgruppe von „Impuls 50plus“) eher arbeitsmarktnähere Personen an-

sprechen, überdurchschnittliche Veränderungen bei der Beschäftigungsfähigkeit bewirken.

Tabelle 5.26: Marginale Effekte der Strategietypen in „Impuls 50plus“

Typen	Marg. Effekt	Std-Fehler
<i>Adressaten</i>		
Jüngere Ältere	-0,0338	0,0314
Verjüngungs-Cluster	0,0059	0,1017
Arbeitsmarktnähere	0,1271	0,1801
<i>Geschäftspolitische Ziele</i>		
Sozial-integrativ	-0,0243	0,0395
Erwerbsorientiert	-0,0265	0,0481
<i>Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente</i>		
Intensiv und individuell Fördern	-0,0222	0,0386
Koordiniert Fördern	-0,0319	0,0503
Restriktiv Fördern	-0,0131	0,1348
<i>Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente</i>		
Interne Umsetzung	0,0031	0,0461
Externalisierte Umsetzung	-0,1487	0,0779
Externe Vermittlung	0,0011	0,0558
Mischvariante	-0,0493	0,1066
<i>Beteiligte Umsetzer</i>		
Geschlossene Umsetzung	-0,0346	0,0338
Netzwerkcluster	0,0065	0,0650

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der telefonischen Befragung und der Organisationsbefragung 2010, n = 163.

In der Dimension der geschäftspolitischen Ziele erzielen sozial-integrativ vorgehende Grundsicherungsstellen verglichen mit der tatsächlich vorhandenen Differenz leicht positive durchschnittliche Veränderungen, erwerbsorientiert agierende Grundsicherungsstellen hingegen leicht ungünstigere Veränderungen.

Bei den teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Instrumenten schneiden insbesondere solche Grundsicherungsstellen besser ab, die bei der Förderung eher restriktiv vorgehen, bei denen also die Teilnahmedauer von vornherein festgelegt und die Teilnahme sanktionsbewehrt ist und die häufig aufsuchende Arbeit einsetzen. Nur gering überdurchschnittlich schneidet hingegen der Typus „intensiv und individuell Fördern“ ab, der Typus „koordiniert Fördern“ liegt bei der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit hingegen unter dem Durchschnitt. – Bezüglich der verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente können interne Umsetzungen im Durchschnitt eine günstigere Veränderung der Indexwerte bewirken, während vollständig externalisierte Umsetzungen und Mischvarianten schlechter abschneiden. – Wesentlich deutlicher als im Finanzierungsmodell A/B zeigt sich, dass Netzwerkcluster gegenüber einer ge-

schlossenen Umsetzung die Veränderung bei der Beschäftigungsfähigkeit mehr Fortschritte erzielen.

5.5 Zusammenfassung

Für insgesamt etwa 30,7 Prozent der aktivierten Teilnehmenden des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ konnten Ergebnisse in den Dimensionen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug festgestellt werden: 23,6 Prozent der Aktivierten wurden in Erwerbstätigkeit integriert; andererseits traten 7,1 Prozent der Aktivierten aus dem Leistungsbezug aus, ohne eine Erwerbstätigkeit aufgenommen zu haben. Bei den Integrationen in Erwerbstätigkeit unterscheiden sich die Finanzierungsmodelle erwartungsgemäß stark (24,9 Prozent FM A/B, 9,0 Prozent FM C).

Für die in Erwerbstätigkeit integrierten Personen bedeutete die Arbeitsaufnahme nicht zwangsläufig, dass das zentrale Ziel, die Beendigung der Hilfebedürftigkeit, erreicht werden konnte. Über beide Finanzierungsmodelle traten nur 27,3 Prozent der integrierten aus dem Leistungsbezug aus, im Finanzierungsmodell C weniger als im Finanzierungsmodell A/B, insbesondere bei nachhaltigen Integrationen über 180 Tage. Die Dauer der Austritte aus dem Leistungsbezug ist zudem meist eng an die Dauer der Erwerbstätigkeit geknüpft: Bei kürzeren Integrationen war auch der Austritt aus dem Leistungsbezug kürzer.

Von den Personen, die keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begannen und auch keine selbständige Existenz gründeten, übten zwischen 11,2 und 15,6 Prozent 400 Euro-Jobs aus, ganz überwiegend waren sie aber nicht erwerbstätig (58 bis 78 Prozent) und beschrieben sich selbst als Hausmann oder Hausfrau.

Die Personen, die eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen, sind zwar anteilmäßig am häufigsten in Vollzeitätigkeit zu finden, aber besonders im Finanzierungsmodell C ist Teilzeitbeschäftigung von relativ großer Bedeutung – vor allem im Vergleich mit allen Beschäftigungsaufnahmen des Jahres 2010. Aufnehmende Betriebe sind – wie sich bereits in den Fallstudien andeutete – zu etwa gleichen Teilen die eher kleinen (ein bis 49 Beschäftigte) und mittelgroßen Betriebe (bis 500 Beschäftigte). In Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten wurden dagegen nur wenige Teilnehmende des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ integriert. Eine finanzielle Förderung von Beschäftigung erfolgt eher selten. Am häufigsten wurden Existenzgründungen im Finanzierungsmodell A/B gefördert (32,6 Prozent der Männer und 40,3 Prozent der Frauen). Der Vergleich zur Regelförderung zeigt damit, dass Integrierte des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ deutlich seltener über Zuschüsse oder Einmalzahlungen gefördert wurden.

Fasst man die Charakteristika der in Erwerbstätigkeit Integrierten zusammen, können diese im Vergleich zur Grundgesamtheit aller aktivierten Teilnehmenden als die mobileren und formal besser qualifizierteren beschrieben werden, die zudem seltener allein leben. Existenzgründer und Existenzgründerinnen sind unter den Integrierten unabhängig vom Geschlecht oder Finanzierungsmodell noch einmal mobiler und formal höher qualifiziert. Oft waren sie bereits zuvor selbstständig, und unter ihnen sind im Finanzie-

rungsmodell A/B mehr ausländische Männer und Frauen zu finden als es ihrem Anteil an der Grundgesamtheit der Aktivierte entsprechen würde.

Die Dauerhaftigkeit und somit Nachhaltigkeit von Beschäftigung variiert nach verschiedenen Aspekten, die in der Person der Beteiligten liegen können (bspw. das Geschlecht), in ihrem Umfeld (Typ der Bedarfsgemeinschaft), mit ihrer Beschäftigung verbunden sein können (Förderung oder Beschäftigungsumfang) oder – in einem Fall – mit dem Typ der Umsetzung des Bundesprogramms in ihrer Grundsicherungsstelle („Netzwerkcluster“). Teilnehmende des Finanzierungsmodells A/B scheinen tendenziell länger in Beschäftigung zu bleiben als Teilnehmende des Finanzierungsmodells C, jedoch sind die Fallzahlen im letztgenannten Finanzierungsmodell zu gering um dieses mit Sicherheit festzustellen.

Die Qualität der aufgenommenen Erwerbstätigkeit – wobei hier auch 400 Euro-Jobs dazu gezählt werden – wird von den meisten Teilnehmenden als gut wahrgenommen: Sie sind mit ihrer Tätigkeit zufrieden, sehen sie als sinnvoll an, fühlen sich am Arbeitsplatz sozial integriert und sind mit ihrem Einkommen in der zweiten Befragungswelle zufriedener als in der ersten. Das Wohlbefinden der meisten Integrierten hat sich positiv verändert; im Finanzierungsmodell C sinkt jedoch bei der zweiten Befragung der Anteil derjenigen, die das eigene Wohlbefinden als verbessert ansieht. Bezogen auf den Umfang der Beschäftigung würde bei der zweiten Befragung zwar immer noch etwa die Hälfte gerne ihre Arbeitszeit verlängern, dies sind jedoch vor allem im Finanzierungsmodell C deutlich weniger als bei der ersten Befragung. Ähnliche Differenzen nach Finanzierungsmodell zeigen sich auch bei der Frage, ob Integrierte ihre Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter ausüben möchten. Insgesamt wird die Erwerbstätigkeit von den Integrierten also positiv wahrgenommen, was von hoher Bedeutung für die zu erwartende Beständigkeit der Integrationen ist. Vor allem Teilnehmende des Finanzierungsmodells C scheint der Beginn einer Beschäftigung stärker zu „beflügeln“, wobei sie jedoch zunächst dazu tendieren, ihre Belastbarkeit zu überschätzen. Mit der Zeit scheint sich dann jedoch eine Normalisierung oder gar Ernüchterung einzustellen; insofern muss die Prognose bezüglich einer stabilen Beschäftigungsperspektive für Teilnehmende des Finanzierungsmodells C skeptischer ausfallen. Diese Skepsis hat nichts mit dem Finanzierungsmodell als solchem zu tun, sondern mit Eigenschaften der diesem Finanzierungsmodell zugeordneten Teilnehmerinnen und Teilnehmer (vgl. Kapitel 2).

Die Teilnahme am Bundesprogramm als solche geht, unabhängig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, mit leichten positiven Auswirkungen auf die subjektive Befindlichkeit, allgemeine Lebenszufriedenheit, Wahrnehmung der gesellschaftlichen Zugehörigkeit und der zeitlichen Strukturierung ihres Lebens einher; Verbesserungen des Gesundheitszustandes sind jedoch nicht festzustellen, und die Konzessionsbereitschaft bezüglich der Bedingungen einer Arbeitsaufnahme scheint sich sogar eher zu verringern. Für diejenigen Teilnehmenden, die zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung keine Erwerbstätigkeit aufnahmen, gilt dieses auch für ihre Beschäftigungsfähigkeit insgesamt, gemessen über einen Index, in den Gesundheit und Konzessionsbereitschaft neben anderen Variablen eingehen. Die Differenzierung nach Strategietypen der Grundsicherungsstellen führt in den beiden Finanzierungsmodellen zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen, was die jeweils bezüglich der Veränderung der Beschäf-

tigungsfähigkeit wirksamste Strategie angeht, und es ergeben sich auch einige Diskrepanzen zu den Ergebnissen der Wirkungsanalyse, die in Kapitel 6 dargestellt werden: Die von Grundsicherungsstellen verfolgten Strategien, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt begünstigen, sind nicht in allen Dimensionen die gleichen, die auch der Beschäftigungsfähigkeit der Zurückbleibenden zugutekommen.

6 Wirkungsanalyse

6.1 Vorgehensweise bei der quantitativen Wirkungsanalyse

6.1.1 Ziele und Vorbedingungen

Ziel der quantitativen Wirkungsanalyse ist es, die Frage nach den Nettowirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene zu beantworten. Sie bildet ferner die Basis für die Analyse der Netto-Effizienz des Programms (siehe Unterkapitel 7.4, S. 250). Dieser Analyseschritt ist von der deskriptiven Darstellung der Bruttowirkungen (siehe Unterkapitel 5.1, S. 87) strikt zu trennen, denn die Beschreibung von beobachteten Ergebnissen wie beispielsweise Integrationsraten lässt noch keinen Schluss auf ihre kausale Bedingtheit durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zu.

Damit kausale Effekte einer Intervention (im Folgenden neutral als „Treatment“ bezeichnet) mit quantitativen Methoden und Individualdaten geschätzt werden können, muss zunächst eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein (vgl. Heckman et al. 1999; Imbens and Wooldridge 2009):

1. Das statistische Treatment muss klar definiert und von anderen Interventionen abzugrenzen sein.
2. Das Treatment muss klar einer abgrenzbaren Gruppe von Personen zugeordnet sein, während andere Personen nicht vom Treatment erfasst werden.
3. Feedback-Effekte und indirekte Wirkungen des Treatments auf Personen, die nicht dem Treatment ausgesetzt sind, müssen ausgeschlossen werden.
4. Die Intervention muss sich in messbaren Ergebnisvariablen niederschlagen. Ferner muss die Intervention erheblich sein, so dass mehr als zu vernachlässigende Wirkungen auf die zu untersuchenden Ergebnisvariablen zu erwarten sind.

Inwiefern diese Bedingungen für eine statistische Wirkungsanalyse des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ erfüllt sind, wird im Folgenden geprüft.

Hinsichtlich der ersten Bedingung ist zu berücksichtigen, dass das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ nicht als einzelnes arbeitsmarktpolitisches Instrument zu verstehen ist. Aufgrund der Heterogenität der Förderansätze kann keine Instrumentenevaluati-on im engeren Sinne vorgenommen werden (Bellmann et al. 2011: 18). Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine statistische Wirkungsanalyse von vornherein nicht möglich ist. Zwar beruhen die möglichen Effekte von „Perspektive 50plus“ nicht in erster Linie auf einem Treatment auf der „Maßnahme“- oder „Instrumenten“-Ebene. Dennoch gibt es eine „Meta-Ebene“ der Treatments, die allen Pakten im Wesentlichen gemeinsam ist. Dazu gehört die intensivere Interaktion mit den Kundinnen und Kunden (Betreuungsschlüssel, Kontaktdichte), größere Freiheit in der Wahl und Kombination der Instrumente, eine konsequent auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichteten Anreizlogik (für die Grundsicherungsstellen) und die Entwicklung eines „professionellen Wettbewerbers“ unter den Grundsicherungsstellen.

Bereits in anderen Kontexten wurden die kausalen Effekte von Interventionen, Förderungen oder Herangehensweisen untersucht, die ebenfalls nicht einheitlich abgegrenzt sind. Dies gilt beispielsweise für Treatments wie die Heraufsetzung der Betreuungsrelationen im Modell FAIR (Schiel et al. 2008), Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung durch die Hartz-Gesetze wie beispielsweise das Kundenzentrum (WZB und Infas 2006) oder die Evaluation nach § 6c SGB III zum Leistungsvergleich zwischen ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern evaluiert (vgl. ZEW et al. 2008). In allen diesen Fällen wird durch die Intervention ein Rahmen gesetzt; was bei der betreuten Person letztendlich „ankommt“, hängt von der unterschiedlichen Anwendung durch Grundsicherungsstellen beziehungsweise Agenturen ab.

Die Zuordnung der Förderung durch „Perspektive 50plus“ zu bestimmten Personen ist zumindest im formalen Sinne eindeutig und in der von den Pakten geführten Statistik erfasst. Dennoch gibt es Abgrenzungsprobleme. Eine erste Art der Unschärfe besteht darin, dass die Aufnahme einer Person in die Förderung lediglich formal erfolgen kann, während die tatsächliche Aktivierung später oder möglicherweise überhaupt nicht einsetzt. Aus diesen Gründen wird in der Wirkungsanalyse sowohl die Aufnahme in „Perspektive 50plus“ als auch die tatsächliche Aktivierung (im Sinne mindestens einer Teilnahme an spezifischen Maßnahmen innerhalb von „Perspektive 50plus“) verwendet. Eine zweite Art der Unschärfe könnte entstehen, wenn Ansätze und Erfahrungen, die in einer Grundsicherungsstelle innerhalb von „Perspektive 50plus“ erfolgreich umgesetzt wurden, auch im Regelgeschäft und im Hinblick auf andere Kundengruppen angewendet werden oder wenn die formalen Abgrenzungsrichtlinien nicht genau eingehalten werden, beispielsweise wenn Personen unter 50 Jahren im Treatment sind oder eine Zuweisung in das Finanzierungsmodell C zielgruppenunspezifisch erfolgt.

Darüber hinaus ist eine Vielzahl von indirekten Wirkungsmechanismen der Förderung durch „Perspektive 50plus“ plausibel, was im Widerspruch zur dritten Bedingung für eine statistische Evaluation stehen könnte. Diese Wirkungen ergeben sich beispielsweise über das Budget: Mittel aus dem Eingliederungstitel könnten in Folge von „Perspektive 50plus“ anders zwischen den Kundengruppen verteilt werden, als dies ohne das Bundesprogramm der Fall wäre. Beispielsweise könnten die Grundsicherungsstellen Mittel aus dem Eingliederungstitel von anderen Altersgruppen abziehen und auf die älteren Kunden konzentrieren, da sie hierfür eine Kofinanzierung aus dem Bundesprogramm erhalten. Indirekte Wirkungen entstehen ferner über den Arbeitsmarkt: Wenn verstärkte Bemühungen zur Integration über 50-Jähriger unternommen werden, kann dies auf Kosten der Integration jüngerer Arbeitsloser gehen (so genannte Verdrängungs- und Substitutionseffekte). Indirekte Wirkungen sind vor allem für Analysen auf Individualdatenebene ein Problem; deshalb ist ein eigenes Unterkapitel dieses Berichts einer gesamtwirtschaftlichen Analyse auf Regionaldatenbasis gewidmet.

Dass der Anstoß durch „Perspektive 50plus“ erheblich ist, wie es die vierte Voraussetzung verlangt, kann dagegen positiv beantwortet werden. Insgesamt wurden den Beschäftigungspakten in der zweiten Programmphase von 2008 bis 2010 Programmmittel im finanziellen Volumen von 437,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, was einen erheblichen Mitteleinsatz bedeutet. Allerdings ist es möglich, dass durch Umschichtungen im Eingliederungstitel zwischen unterschiedlichen Altersgruppen der Anfangsim-

puls des Programms geringer oder größer ist, als es diesem Mittelvolumen entspricht. Ferner ist die Mittelvergabe insgesamt keine hinreichende Bedingung, dass auch auf Ebene einzelner Grundsicherungsstellen oder der Individuen „erhebliche“ Anstöße erzielt werden (vgl. Heterogenität der Ausgestaltung des Programms).

Aus der Diskussion lässt sich das Fazit ziehen, dass eine Aufgabe der Evaluation darin besteht, die Erfüllung der genannten vier Bedingungen selbst zu überprüfen und gegebenenfalls Ersatzlösungen zu finden.

6.1.2 Verwendete Methoden der quantitativen Wirkungsanalyse

Die folgende Darstellung befasst sich mit der Wirkungsanalyse mit mikroökonomischen Methoden. Die in Abschnitt 6.5.3 durchgeführte Analyse mit Regionaldaten unterscheidet sich konzeptionell in wichtigen Punkten. Unterschiede in den Vorgehensweisen werden ausführlich in Abschnitt 6.5.1 erläutert.

Ansatz potenzieller Ergebnisse und Evaluationsproblem

Der Ansatz potenzieller Ergebnisse (vgl. Rubin 1974) bildet den methodischen Rahmen für die Wirkungsanalyse.⁹⁷ Danach wird der kausale Effekt eines Treatments (beispielsweise der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme) auf eine Ergebnisgröße (wie zum Beispiel die Integration in Arbeit) als Unterschied in der durchschnittlichen Ausprägung dieser Ergebnisgröße in einer Personengruppe zwischen zwei Situationen definiert: zum einen der Situation, in der die betrachteten Personen an der Maßnahme teilgenommen haben, zum anderen die Situation, in der dieselben Personen nicht teilgenommen haben.

Um den kausalen Effekt messen zu können, müsste man dieselben Personen sowohl als Teilnehmende als auch als Nichtteilnehmende beobachten, was logisch nicht möglich ist. Dieses Problem wird in der Literatur als das *fundamentale Problem der Evaluation* bezeichnet. Die vorliegende Analyse stützt sich deshalb auf einen Vergleich der Situation von Personen, die an „Perspektive 50plus“ teilgenommen haben, mit der Situation von Nichtteilnehmenden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Teilnehmende und Nichtteilnehmende unterscheiden können. Unterschiede in den Ergebnisgrößen könnten deshalb nicht nur auf die Teilnahme an der Förderung zurückzuführen sein, sondern auch auf Unterschiede zwischen den beiden Gruppen hinsichtlich beobachtbarer oder unbeobachtbarer Eigenschaften, die diese Ergebnisgrößen beeinflussen. Beispielsweise könnte die Gruppe der Nichtteilnehmenden integrationsferner sein als die Teilnehmenden, die von den Grundsicherungsstellen für die Teilnahme am Bundesprogramm ausgewählt werden. Gelingt es nicht, diese Unterschiede zu berücksichtigen, kann der geschätzte kausale Effekt durch eine Selektionsverzerrung (*selection bias*) beeinflusst sein.

Im Fall von „Perspektive 50plus“ sind mehrere Arten von Selektion zu berücksichtigen:

- Die Teilnahme von Grundsicherungsstellen an der Ersten und Zweiten Programmphase des Bundesprogramms war nicht zufällig, sondern durch die Entscheidung,

⁹⁷ Allgemeine Darstellungen zur quantitativen Wirkungsanalyse auf der Basis des Ansatzes potenzieller Ergebnisse finden sich beispielsweise in Angrist und Pischke 2009, Hagen und Spermann 2004, Heckman et al. 1999 oder Imbens und Wooldridge 2009.

einem Pakt beizutreten, selbst gewählt (Selbstselektion der Grundsicherungsstellen). Insbesondere könnten möglicherweise solche Grundsicherungsstellen eher an „Perspektive 50plus“ teilnehmen, bei denen die Problemlage bei den SGB-II-Kunden ab 50 Jahren besonders stark ausgeprägt ist. Umgekehrt könnten sich auch eher solche Grundsicherungsstellen beteiligen, bei denen der Arbeitsmarkt dynamischer ist, so dass man sich Erfolge auch mit dieser „schwierigen“ Zielgruppe zutraut.

- Die Auswahl der Teilnehmenden durch die Grundsicherungsstellen erfolgt ebenfalls auf nicht-zufällige Weise. So könnten die Grundsicherungsstellen vor allem relativ arbeitsmarktnahe Kunden in „Perspektive 50plus“ aufnehmen um möglichst einfach die Integrationsziele zu erfüllen, die ihnen in den Zielvereinbarungen vorgegeben sind (positive Selektion, bzw. *cream-skimming*). Ein Ergebnis der Evaluation ist, dass in vielen Beschäftigungspakten zunächst auf eher „arbeitsmarktnahe“ Langzeitarbeitslose fokussiert wurde; dies war einer der Gründe für die Einführung des Finanzierungsmodells C der „Perspektive 50plus“ (Büttner et al. 2010a: 66). Aus diesem Grund ist eine negative Verzerrung beim Finanzierungsmodell A/B eher nicht zu erwarten. Treatment-Effekte sollten daher im Finanzierungsmodell A/B eher als Obergrenzen betrachtet werden.
- Auch bei der Auswahl der Teilnehmenden kann Selbstselektion eine Rolle spielen, wenn, wie es bei der Mehrzahl der Grundsicherungsstellen der Fall ist, die Teilnahme an „Perspektive 50plus“ nicht verpflichtend, sondern freiwillig ist (siehe S. 60 und 79).

Schätzverfahren der statistischen Wirkungsanalyse

Eine Möglichkeit, Selektionsverzerrung zu vermeiden, ist ein experimentelles Forschungsdesign (auch randomisierter Kontrollgruppenversuch genannt). In diesem Fall erfolgt in einem ersten Schritt eine Vorauswahl der grundsätzlich förderfähigen Personen, die in das Experiment einbezogen werden. Zum Zweck der Evaluation wird im zweiten Schritt ein bestimmter Anteil der förderfähigen Personen nicht zur Förderung zugelassen (experimentelle Kontrollgruppe), wobei diese Entscheidung durch einen Zufallsmechanismus vorgenommen wird. Der große Vorteil des experimentellen Vorgehens ist, dass der Zugang in die Förderung infolge der Zufallsauswahl nicht von den beobachteten oder unbeobachteten Eigenschaften der Personen abhängt.

Experimentelle Evaluationen von Förderungen sind in den USA vielfach vorgenommen worden. Für die Evaluation von „Perspektive 50plus“ ließ sich dieses Verfahren nicht durchführen, da die Grundsicherungsstellen bei der Auswahl der Teilnehmenden autonom sind. Zudem stößt die Durchführung von experimentellen Evaluationen in Deutschland auf Akzeptanzprobleme sowie eventuell auf rechtliche Hindernisse.

Die Selektion in die Förderung muss daher mit Hilfe quasi-experimenteller oder nicht-experimenteller Schätzverfahren korrigiert werden. Dabei werden Kontrollpersonen in den Vergleich einbezogen, die hinsichtlich ihrer relevanten Eigenschaften den Teilnehmenden möglichst ähnlich sind. In der Literatur wurde hierzu eine Vielzahl von Verfahren entwickelt.

Als quasi-experimentelle Verfahren auf der Basis so genannter „natürlicher Experimente“ werden das Differenz-von-Differenzen-Verfahren oder das „Regression Discontinuity Design“ verwendet.

- Im Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird die Veränderung im Treatment zu einem bestimmten Zeitpunkt als Ausgangspunkt genommen. Als Kontrollgruppe wird eine Gruppe von Individuen herangezogen, die durch die Abgrenzung beispielsweise in räumlicher oder altersmäßiger Hinsicht zu keinem Zeitpunkt vom Treatment erfasst wird, der Programmgruppe aber sonst möglich ähnlich ist. Die zeitliche Entwicklung der Ergebnisvariablen wird dann zwischen Programm- und Kontrollgruppe als geschätzter Treatment-Effekt verwendet. Ein Beispiel ist die Reform des Eingliederungszuschusses (EGZ) für Ältere im Jahr 2002, wodurch auch „Kurzzeit-Arbeitslose“ gefördert werden konnten. Als Kontrollgruppe können hier jüngere Arbeitslose herangezogen werden, die den EGZ für Ältere nicht beziehen können und für die sich daher nichts ändert (Boockmann et al. 2012).
- Basis des *Regression Discontinuity Designs* ist ein diskontinuierlicher Sprung in der Teilnahmewahrscheinlichkeit, der beispielsweise durch formale Zugangskriterien wie z.B. eine Altersgrenze bewirkt wird. Verglichen werden Personen „gerade oberhalb“ und „gerade unterhalb“ der Kriterien. Dabei wird angenommen, dass sich die Ergebnisvariablen in diesen beiden Gruppen nicht oder nur wenig unterscheiden. Ein Beispiel ist eine Altersgrenze im Bezug von höheren Leistungen der Sozialhilfe im kanadischen Bundesstaat Quebec, deren Anreizeffekte mit Hilfe des Verfahrens von Lemieux und Milligan (2008) untersucht wurden.

Als nicht-experimentelle Verfahren sind insbesondere das Matching-Verfahren und das Instrumentvariablen-Verfahren gebräuchlich:

- Das Matching-Verfahren beruht darauf, zu jeder Teilnehmerbeobachtung einen oder mehrere „ähnliche“ Vergleichsfälle von Nichtteilnehmenden zu finden und zu vergleichen. Diese Vergleichsgruppe sollte sich hinsichtlich aller beobachtbaren relevanten Eigenschaften möglichst wenig von der Teilnehmendengruppe unterscheiden, so dass das Ideal einer zufälligen Zuweisung nachgebildet wird. Um eine Vielzahl von relevanten Eigenschaften einbeziehen zu können, wird das sogenannte Propensity Score Matching verwendet (siehe dazu Abschnitt 6.3.3). Das Propensity Score Matching ist in der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik in Deutschland das am meisten gebräuchliche Verfahren und wurde beispielsweise von den meisten Studien in der Evaluation der Hartz-I- bis Hartz-III-Gesetze angewendet.
- Als Instrumentvariablen-Verfahren wird ein Verfahren bezeichnet, bei dem die Selektion in das Treatment durch eine Variable miterklärt werden kann, die die Ergebnisvariablen nicht direkt (außer über den Umweg des Treatments) beeinflusst. Eines der bekanntesten Beispiele dafür ist eine Untersuchung des Effekts der Wehrpflicht auf die künftigen Arbeitsmarktchancen, bei der die systematische Selektion in den Status des Wehrpflichtigen dadurch behoben wurde, dass die Ergebnisse der in den USA in den 1970er Jahren geltenden „*Draft Lottery*“ benutzt wurden (vgl. Angrist 1990). Da es sich dabei um einen Zufallsprozess handelt, der die Wahrscheinlichkeit

einer Einberufung determiniert, ist das Ergebnis der „Draft Lottery“ nicht mit den künftigen Arbeitsmarktchancen korreliert.

Im Fall der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ lassen sich weder das Regression Discontinuity Design noch das Instrumentvariablen-Verfahren anwenden.

Im ersten Fall ist das Problem, dass die Altersgrenze von 50 Jahren zu unscharf ist, um einen diskontinuierlichen Sprung in der Teilnahmewahrscheinlichkeit zu erzeugen, denn am Bundesprogramm können auch Personen teilnehmen, die während der Laufzeit der Programmphase das 50. Lebensjahr voraussichtlich beenden werden. Im zweiten Fall stehen – wie meistens in der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik – plausible Instrumentvariablen nicht zur Verfügung, was vor allem daran liegt, dass mögliche Instrumente mit künftigen Arbeitsmarktchancen korreliert sind. Diese Studie benutzt deshalb das Differenz-von-Differenzen-Verfahren und das Matching-Verfahren.

Das in dieser Studie benutzte Differenz-von-Differenzen-Verfahren nutzt als zeitliche Variation den Zutritt von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm. Die Kontrollgruppe stellen Personen dar, die von Grundsicherungsstellen betreut werden, die bis zum Ende der zweiten Programmphase nicht an einem Beschäftigungspakt beteiligt waren. Die Voraussetzungen für die Validität dieses Vorgehens werden in Abschnitt 6.2.4 näher diskutiert.

Neben dem Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird auch das Matching-Verfahren verwendet. In einer Variante werden die Kontrollpersonen aus nicht paktbeteiligten Grundsicherungsstellen gewonnen. In der anderen Variante setzt sich die Kontrollgruppe aus Personen zusammen, die nicht – oder noch nicht – am Bundesprogramm teilnahmen, obwohl ihre Grundsicherungsstelle paktbeteiligt ist. Mit diesem Verfahren lassen sich – im Gegensatz zum Differenz-von-Differenzen-Verfahren – auch Treatments innerhalb von „Perspektive 50plus“ evaluieren; dies betrifft im Rahmen dieser Evaluation die Teilnahme an Coachingmaßnahmen.

6.1.3 Definition der untersuchten Treatment- und Ergebnisvariablen

Definition der Treatments

Ziel der Analyse ist die Identifikation der kausalen Effekte des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ auf die Integration älterer Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Dabei ist zunächst offen, wie die Einbeziehung einer Person in die vielfältigen Aktivitäten der Beschäftigungspakte abzugrenzen ist. Im Folgenden unterscheiden wir zwischen Treatments auf der Ebene des Programms oder Treatments, bei denen innerhalb der am Programm Teilnehmenden differenziert wird.

Auf der Ebene des Programms wird der Einfluss der tatsächlichen Teilnahme und der Teilnahmemöglichkeit untersucht:

- Im Matching-Verfahren wird die Teilnahme einer Person an Perspektive50plus gemäß der gsub-Datenbank verwendet – unabhängig davon, welche Leistungen und Förderungen die Person erhalten hat. Gemessen wird das Treatment zum Zeitpunkt, zu dem die Person erstmals als Programmteilnehmer registriert ist.

- Dabei wird zwischen Finanzierungsmodell A/B und Finanzierungsmodell C getrennt.
- Der Differenz-von-Differenzen-Schätzer hat, wie in Abschnitt 6.2.1 näher dargestellt wird, die Teilnahmemöglichkeit und nicht die tatsächliche Teilnahme als Treatment. Die Möglichkeit der Teilnahme bedeutet, dass Perspektive50plus in der Grundsicherungsstelle der betrachteten Person durchgeführt wird. Die Betrachtung der Teilnahmemöglichkeit umgeht das Problem, dass die tatsächliche Teilnahme vermutlich stark von positiver Selektion innerhalb der Grundsicherungsstelle getrieben ist. Zwischen Finanzierungsmodell A/B und C kann nicht differenziert werden, weil die Zahl der Grundsicherungsstellen, die nur Finanzierungsmodell A/B durchführen, zu gering ist, als dass dies als Ausgangspunkt für die Identifikation benutzt werden könnte.

Unterhalb der Ebene des Programms lassen sich an „Perspektive 50plus“ Teilnehmende in zwei Gruppen unterscheiden: in Personen, die ein bestimmtes Treatment erhalten haben, und solche, die es nicht erhalten haben. Die Wirkungen dieser Treatments können nur für das Matching-Verfahren untersucht werden.

- Nicht jede in „Perspektive 50plus“ eingetretene Person wird tatsächlich durch einen Instrumenteneinsatz aktiviert. Alternativ wird daher die Aktivierung in „Perspektive 50plus“ als Treatment verwendet. Das bedeutet formal, dass die Person mindestens 25 Stunden an einer Maßnahme innerhalb von Perspektive50plus verbracht haben muss. In den Daten lässt sich allerdings die Mindestdauer nicht abgrenzen; daher wird bei jeder Maßnahmeteilnahme davon ausgegangen, dass sie dieses Kriterium erfüllt.
- Daneben wird die Teilnahme an mindestens einer Coaching-Maßnahme⁹⁸ in Perspektive50plus gemäß gsub-Datenbank als Treatment verwendet, um zu überprüfen, ob insbesondere diese persönliche Betreuung positive Effekte auf die Integration ausübt. Darunter werden sowohl Einzel- als auch Gruppencoachings verstanden. Daneben werden Coachingmaßnahmen mit spezifischer Zielsetzung wie zum Beispiel Gesundheitscoaching oder für bestimmte Gruppen wie beispielsweise Akademikercoaching in dieser Maßnahmengruppe eingeordnet. Coaching-Maßnahmen stellen die häufigsten Maßnahmen innerhalb des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ dar (vgl. S. 48).

Die Verwendung unterschiedlicher Treatments auf der individuellen Ebene soll dazu beitragen, die Wirkungsmechanismen des Bundesprogramms besser verstehen zu können. Wenn sich ein positiver Treatment-Effekt auf der Programmebene findet, kann untersucht werden, ob dieser auf bestimmte Förderungen innerhalb von „Perspektive 50plus“ zurückzuführen ist.

Daneben werden die Treatments auf der Ebene der Grundsicherungsstelle differenziert. In den Analysen mit dem Differenz-von-Differenzen-Verfahren und dem Matching-Verfahren wird das Treatment auf bestimmte Ansätze innerhalb des Bundesprogramms

⁹⁸ Zur Begriffsverwendung von „Coaching“ vergleiche die ausführliche Diskussion in Büttner et al. 2011a: 63ff.

eingeschränkt, also auf Vorgehensweisen, die sich zwischen unterschiedlichen Grundversicherungsstellen unterscheiden. Es werden folgende Differenzierungen verwendet:

- Adressaten
- Geschäftspolitische Ziele
- Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente
- Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente
- Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente.

Diese Differenzierungen entstammen der Clusteranalyse von geschäftspolitischen Strategien und Verfahren der Umsetzung des Bundesprogramms, die in Kapitel 4 durchgeführt wurde. Ziel der Analyse ist es, Unterschiede im Treatment-Effekt für die Programmebene festzustellen.

Definition der Ergebnisvariablen

Ziel des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ ist es, langzeitarbeitslosen Personen über 50 Jahre, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, bei der Rückkehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Diese im Rechtskreis des SGB II arbeitslos gemeldeten Älteren sollen aus der Hilfebedürftigkeit herausgeführt werden, indem sie dabei unterstützt werden, wieder eine existenzsichernde Arbeit im regulären Arbeitsmarkt aufzunehmen.

Zur Darstellung der Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ in der quantitativen Wirkungsanalyse werden folgende Ergebnisvariablen berechnet:

- Integration in den Ersten Arbeitsmarkt
- nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt
- Integration in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- nachhaltige Integration in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- Abgang aus dem SGB-II-Leistungsbezug.

Die Gewinnung dieser Indikatoren aus den administrativen Daten der BA wird im Abschnitt 6.2.2 näher beschrieben. Alle Variablen werden als binäre (sogenannte Dummy-) Variablen auf einem $\{0, 1\}$ Intervall kodiert und tagesgenau gemessen.⁹⁹ Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird bei Vorliegen eines Eintrags in der Beschäftigten-Historik (BeH) mit der Kennung 11 („sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne besondere Merkmale“) angenommen. Eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt wird angenommen, wenn ein solcher Eintrag vorlag, ohne dass eine Maßnahmeteilnahme in der Maßnahmeteilnahme-Historik vermerkt war, die im zeitlichen Abstand von einem bis 31 Tagen zur Beschäftigungsaufnahme begann. Dadurch werden beispielsweise öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse (beispielsweise durch das Programm Kommunal-Kombi oder die Beschäftigungsförderung nach § 16 Abs. 10 SGB II a.F.) oder Lohnkostenzuschüsse (insbesondere durch den Eingliederungszuschuss) nicht berücksichtigt, wenn sie in der Maßnahme-Historik verzeichnet

⁹⁹ Allerdings stehen bei Verwendung des sogenannten „erweiterten Verbleibsnachweises“ für die Beschäftigung für die Monate März bis September 2011 nur monatliche Stichtagsinformationen zur Verfügung.

sind. Förderungen, die im Rahmen von „Perspektive 50plus“ vergeben werden und nicht unter die Förderinstrumente des SGB II und SGB III fallen, sind in der Maßnahme-Historik nicht verzeichnet und sind daher in den berichteten Treatment-Effekten enthalten. Hierauf wird bei der Interpretation besonders hingewiesen.

Die Ergebnisvariablen werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten seit Eintritt in den Leistungsbezug bzw. seit Eintritt in „Perspektive 50plus“ gemessen, um kurzfristige und mittelfristige Wirkungen des Bundesprogramms zu unterscheiden.

Als nachhaltig wird ein Beschäftigungsverhältnis betrachtet, das eine Dauer von mindestens 180 Tagen hatte. Dabei werden Unterbrechungen von maximal acht Tagen Dauer nicht berücksichtigt; ferner ist es unerheblich, ob innerhalb des Zeitraums der Arbeitgeber gewechselt wurde. Durch die Berücksichtigung der Mindestdauer in Beschäftigung verkürzt sich der Zeitraum, innerhalb dessen diese Ergebnisvariablen gemessen werden können, um sechs Monate.

Ein Abgang aus dem Leistungsbezug wird angenommen, wenn innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen kein neuer SGB-II-Leistungszeitraum beginnt. Viele Leistungszeiträume grenzen direkt aneinander an. Wenn administrative Änderungen wie z. B. eine Änderung der Höhe der Leistungsbezüge erfolgen, wird in den Daten in der Regel ein neuer Leistungszeitraum angelegt. Dieses Ereignis darf nicht mit dem Ende des Leistungsbezugs gleichgesetzt werden.

Die Ergebnisvariablen erfassen auf diese Weise unterschiedliche Sachverhalte, die für den Integrationserfolg maßgeblich sind. So lässt sich fragen, ob ein primär auf Integration zielender Ansatz auch geeignet ist, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Der Abgang aus dem Leistungsbezug ist nicht identisch mit der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt, weil auch andere Gründe zum Abgang aus dem Leistungsbezug führen können, beispielsweise eine Änderung der Bedarfsgemeinschaft.

Varianten dieses Vorgehens ergeben sich erstens dadurch, dass innerhalb der Untersuchungsgruppe der SGB-II-Arbeitslosen im Alter von 50 Jahren und darüber zwischen soziodemografischen Gruppen differenziert wird. Dazu werden folgende Unterscheidungen vorgenommen:

- Männer und Frauen
- Arbeitslose in Ost- und Westdeutschland
- Personen mit oder ohne Migrationshintergrund
- Unterschiedliche Altersgruppen innerhalb der Zugangsberechtigten ab 50 Jahren.

6.1.4 Datenrestriktionen

Aufgrund der langen Dauer des Datengenehmigungsprozesses konnten Teilnehmende erst ab dem 01.01.2010 in den Daten der gsub als solche identifiziert werden. Diese Tatsache und die in den übrigen Daten vorliegenden Datenlücken beschränken den zeitlichen Bereich, für den Aussagen getroffen werden, in mehrfacher Hinsicht, so dass in den Schätzungen auf Mikrodatenbasis die Wirkungen des Bundesprogramms nur zeitlich beschränkt untersucht werden können.

- Mit den geschilderten Verfahren können grundsätzlich für das Matching-Verfahren nur Zugänge in die Aktivierung durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ ab dem 1.1.2010 analysiert werden, da vorher die Teilnehmerinformation fehlt. Die Verlängerung und Erweiterung des Evaluationsauftrags wirkte der Tatsache entgegen, dass sich die Zeiträume für die Ergebnismessung infolge der Verzögerung bei der Datengenehmigung verkürzten.
- Die Stichprobe wird zudem auf die Grundsicherungsstellen beschränkt, die an der im Rahmen der Evaluation durchgeführten standardisierten Befragung teilgenommen haben.
- Für das Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird ein ausreichender Analysezeitraum vor dem Treatment benötigt. Dieser wird nach vorne begrenzt durch die Tatsache, dass valide Daten für den Bereich des SGB II erst ab dem Jahr 2007 vorliegen, da Umstellungsprozesse in den Grundsicherungsstellen nach der Einführung des SGB II eine Beeinträchtigung der Datenqualität zur Folge hatten, die auch später nicht mehr ausgeglichen werden konnte. Da zur Analyse der Nachhaltigkeit der Integrationen ein Zeitraum von insgesamt ca. drei Jahren benötigt wird, kann der zweite Zeitpunkt erst im Jahr 2009 einsetzen, so dass nur die von da an zutretenden Grundsicherungsstellen in die Treatmentgruppe eingeschlossen werden.

Die genannten Einschränkungen lassen sich grafisch wie in Tabelle 6.1 darstellen. Insgesamt zeigt sich, dass aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit der Daten nur für einen Teilbereich der Aktivierungen, die in der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ stattgefunden haben, eine Aussage getroffen werden kann.

Tabelle 6.1: Überblick für die in die Wirkungsanalyse einbezogenen Bereiche

Zutritt zum Bundesprogramm	Eintritte von Personen in das Bundesprogramm		
	2008	2009	2010
Matching-Verfahren (Finanzierungsmodell A und B)			
Bis 01.08.2008			
Von 01.08.2008 bis 30.08.2008			
Von 01.09.2008 bis 31.12.2009			
Von 01.01.2010 bis 31.12.2010			
Matching-Verfahren (Finanzierungsmodell C)			
Bis 01.08.2008			
Von 01.08.2008 bis 30.08.2008			
Von 01.09.2008 bis 31.12.2009			
Von 01.01.2010 bis 31.12.2010			
Differenz-von-Differenzen-Verfahren			
Bis 01.08.2008			
Von 01.08.2008 bis 30.06.2009			
Von 01.07.2009 bis 01.01.2010			
Von 02.01.2010 bis 31.12.2010			
Analyse mit Regionaldaten			
Bis 01.08.2008			
Von 01.08.2008 bis 30.06.2009			
Von 01.07.2009 bis 01.01.2010			
Von 02.01.2010 bis 31.12.2010			

Legende: Schraffierte Bereiche sind Bereiche, in denen Eintritte in den Treatment-Gruppen der Evaluation beobachtet werden.

6.1.5 Überblick über die einzelnen Untersuchungen

Im Abschnitt 6.2 wird die Wirkungsanalyse auf der Basis des Differenz-von-Differenzen-Verfahrens dargestellt. Abschnitt 6.3 enthält die Analyse mit dem Matching-Verfahren. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung wird die Analyse des Finanzierungsmodells C getrennt in Abschnitt 6.4 dargestellt. Schlussfolgerungen für die gesamtwirtschaftliche Ebene und eine Analyse auf der Basis von Regionaldaten finden sich in Abschnitt 6.5. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse werden abschließend in Abschnitt 6.6 zusammengefasst und interpretiert.

6.2 Wirkungen der Paktzugehörigkeit von Grundsicherungsstellen

6.2.1 Zielsetzungen

In diesem Unterkapitel werden die geschätzten Effekte der Teilnahme von Grundsicherungsstellen auf die Ergebnisvariablen dargestellt. Hierzu wird das Differenzen-von-Differenzen-Verfahren (DvD) verwendet. Die Idee ist es, den Zutrittsprozess von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zu nutzen, um dessen Wirkungen zu identifizieren. Es wird also untersucht, ob sich die Integrationschancen der Zielgruppe nach dem Beitritt der Grundsicherungsstelle in einen der 62

Beschäftigungspakte verbessert haben. Um dabei Veränderungen der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung zu berücksichtigen, werden die Veränderungen der Integrationschancen im Vergleich zu Grundsicherungsstellen betrachtet, die nicht in das Bundesprogramm einbezogen worden sind. Ferner werden individuelle Ausgangslagen berücksichtigt, indem konditionierende Variablen (auch als Kontrollvariablen oder Kovariate bezeichnet) der soziodemografischen Situation, des Erwerbsverlaufs sowie regionale Faktoren in den Schätzansatz aufgenommen werden.

Das Grundprinzip des Differenz-von-Differenzen-Verfahrens ist es, vier Werte der Ergebnisvariable zu bestimmen: je einen Wert für die Treatmentgruppe (Angehörige der Zielgruppe in Grundsicherungsstellen, die im Untersuchungszeitraum in einen Beschäftigungspakt zutreten) und die Kontrollgruppe (Angehörige der Zielgruppe in nicht zugezogenen Grundsicherungsstellen) zum Zeitpunkt vor dem Treatment des Zutritts (A bzw. B) und je einen Wert im Zeitpunkt 1 nach dem Treatment (C bzw. D).

Abbildung 6.1: Vergleichsgruppen im Differenz-von-Differenzen-Verfahren

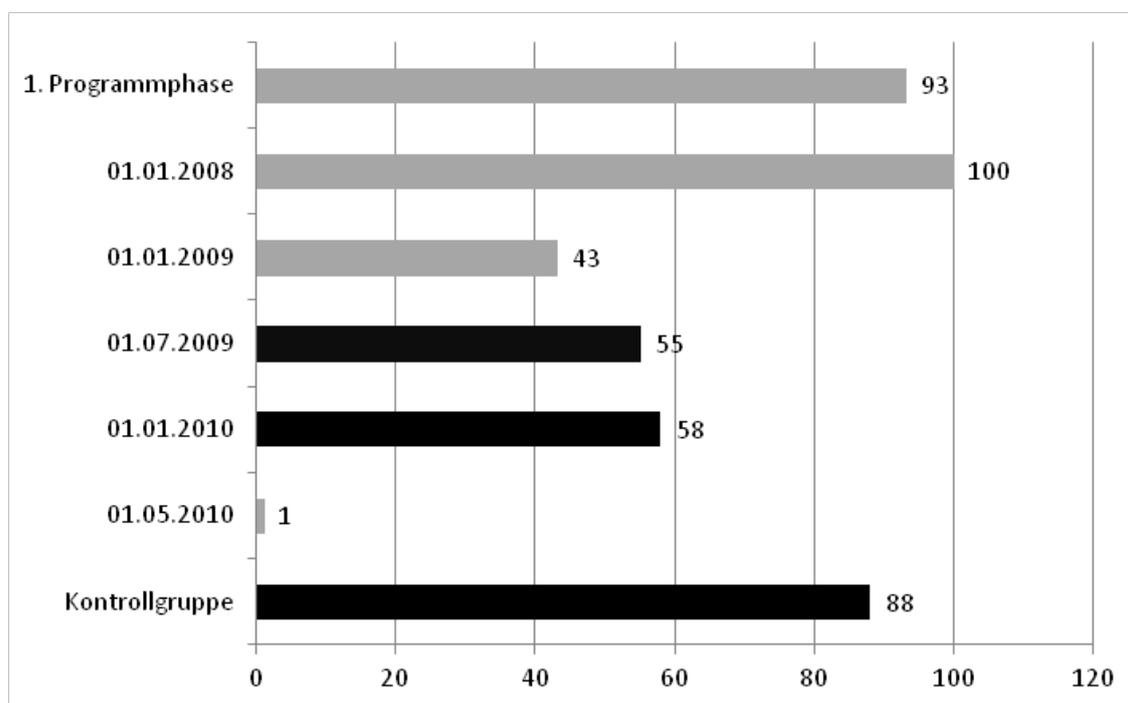
	Zeitpunkt 0	Zeitpunkt 1
Treatmentgruppe	A	C
Kontrollgruppe	B	D

Daraufhin berechnet man für jede der Gruppen die Differenz zwischen dem Ergebnis zum Zeitpunkt 1 und dem zum Zeitpunkt 0 (also für die Treatmentgruppe vor und nach dem Treatment): C-A bzw. D-B. Diese Differenzen sind jedoch nicht kausal zu interpretieren, da es sein kann, dass andere Faktoren als das Treatment selbst (wie z. B. die allgemeine Entwicklung der Arbeitsmarktsituation) Einfluss auf das Ergebnis haben können. Da diese anderen Faktoren jedoch nach der Annahme der gleichen Trends die Kontrollgruppe in gleichem Maße betreffen wie die Treatmentgruppe, bildet man die Differenz der obigen Differenzen (C-A)-(D-B) und erhält somit den eigentlichen Effekt des Treatments.

Die betrachtete Änderung ist der Zutritt von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm. Abbildung 6.2 zeigt den Prozess des sukzessiven Zutritts von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm. Schwarz markiert sind dabei die Gruppen von Grundsicherungsstellen, die in der Analyse verwendet werden. Die grau markierten Grundsicherungsstellen werden dagegen aufgrund von Datenrestriktionen nicht in die Analyse einbezogen.

Zur Durchführung des Verfahrens muss in beiden Gruppen eine ausreichende Zahl von Grundsicherungsstellen zur Verfügung stehen um ausschließen zu können, dass einige wenige, nicht repräsentative Grundsicherungsstellen die Ergebnisse verzerren. Die Abbildung zeigt, dass diese Voraussetzung gewährleistet ist. Zur Treatmentgruppe gehören insgesamt 113 Grundsicherungsstellen, während in der Kontrollgruppe 88 Grundsicherungsstellen sind.

Abbildung 6.2: Zutritte von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm



Für die Validität der Kontrollgruppe und damit die Unverzerrtheit der Schätzergebnisse ist es entscheidend, dass die Zusammensetzung der Kontroll- und Treatmentgruppe keine großen Unterschiede aufweist und somit – abgesehen von der möglichen Wirkung von „Perspektive 50plus“ – von einer ähnlichen zeitlichen Entwicklung betroffen ist. Inwiefern dies der Fall ist, wird in Abschnitt 6.2.4 näher betrachtet.

Die durch das Differenz-von-Differenzen-Verfahren geschätzten Effekte sind nicht gleichbedeutend mit dem Effekt der Förderung einer Person durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“. Vielmehr stellen sie so genannte *Intent-to-Treat*-Effekte dar, also Effekte der Fördermöglichkeit, nicht der tatsächliche Förderung. Die Effekte unterscheiden sich, weil in der Regel nicht alle Förderberechtigten tatsächlich in die Förderung aufgenommen werden. Bei der Interpretation der Größenordnung der Effekte ist zu berücksichtigen, dass die Effekte der Fördermöglichkeit in diesem Fall geringer sind als die der tatsächlichen Förderung. Eine Umrechnung der Ergebnisse für den *Intent-to-Treat*-Effekt auf den Effekt einer tatsächlichen Förderung ist mit Informationen über die Förderwahrscheinlichkeit zumindest näherungsweise möglich.

6.2.2 Datengrundlage

Der Aufbau der Datenbasis entspricht im Wesentlichen den anderen Teilen der Evaluation, wenn auch in einzelnen Fällen andere Definitionen zweckmäßig erschienen. Für die Wirkungsanalyse wurde eine separate Stichprobenziehung vorgenommen. Ferner wurden auch Daten für nicht am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnehmende Personen einbezogen. Im Folgenden werden die für die Wirkungsanalyse spezifischen Aufbereitungsschritte beschrieben.

Administrative Daten aus den BA-Prozessen

Für die Untersuchung werden ausschließlich Daten aus den administrativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit verwendet. Diese Daten bestehen aus folgenden Bestandteilen:

- Beschäftigten-Historik (BeH)
- Maßnahmeteilnehmer-Historiken (MTH/XMTH)
- Arbeitsuchenden-Historiken (ASU/XASU)
- Leistungs-Historiken Grundsicherung (LHG/XLHG)

Die Informationen werden teilweise als Bestandteile der Integrierten Erwerbsbiografien verwendet.¹⁰⁰ Viele Merkmale sind in mehreren Datenquellen verzeichnet; dies gilt beispielsweise für große Teile der soziodemografischen Informationen. Ferner liegen vielfach Redundanzen und widersprüchliche Informationen zum selben Sachverhalt vor. Umfangreiche Bereinigungsschritte waren daher erforderlich, um zu einer konsistenten Datenbasis zu gelangen. Die Daten werden in drei separaten Vorgängen aufbereitet:

- Die soziodemografische Information wird aus den vorliegenden Informationen so aggregiert, dass je Person nur noch eine Datenzeile vorhanden ist. Hierbei wird komplett auf die Zeitdimension verzichtet und jeweils ein Wert als gültig angesehen. Auf der Basis vorliegender Studien (z.B. Fitzenberger et al. 2006) und von Erfahrungswerten des IAB zur Validität bestimmter Informationen wurden Hierarchien festgelegt, welche Information im Fall von Widersprüchen ausschlaggebend ist. Stichtage für die Datenaufbereitung sind der 01.01.2007 und der 01.01.2010.
- Mit Hilfe einer Periodisierung werden die Erwerbsbiografien seit dem Jahr 2000 so aufbereitet, dass sich Indikatoren über den Verlauf der Erwerbsbiografie leicht bilden lassen. Dabei wird der gesamte Zeitraum seit dem Jahr 2000 in Halbmonatsintervalle zerlegt. Zunächst werden die Datensätze um doppelte und teilweise überlappende Episoden bereinigt. Mit Hilfe von Entscheidungsregeln wird der Erwerbszustand innerhalb der Halbmonatszeiträume festgelegt, falls in den einzelnen Datenquellen inkonsistente Informationen vorhanden sind. Die Informationen zu den Halbmonatszeiträumen werden anschließend zu größeren Zeitintervallen zusammengefasst, beispielsweise den Halbmonaten in Beschäftigung innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Diese Variablen werden wie die soziodemografische Information als konditionierende Variable in den Schätzungen verwendet.
- Die Verlaufsinformation aus der BeH, der LHG und der MTH während des Beobachtungszeitraums ab 01.01.2007 für die erste Periode und 01.01.2010 für die zweite Periode bis zum aktuellen Datenrand wird aufgrund der vorliegenden Informationen konsolidiert. Dabei werden bestimmte Entscheidungsregeln verwendet, um beispielsweise kurze Unterbrechungen von Zuständen entweder als Zustandswechsel oder Fortsetzung des Zustands einzuordnen. Dieser Teil des Datensatzes dient vorwiegend der Gewinnung der Ergebnisvariablen.

Bei jedem der Aufbereitungsschritte wurden umfangreiche Plausibilitätsprüfungen vorgenommen. Die in den drei Schritten gewonnenen Informationen wurden anschließend

¹⁰⁰ Zu den Integrierten Erwerbsbiografien vergleiche Dorner et al. (2010).

in einen einheitlichen Datensatz überführt.

Stichprobenziehung

Grundsätzlich werden Zugangsstichproben gebildet, das heißt, es werden Personen gezogen, die seit dem 01.01.2007 beziehungsweise seit dem 01.01.2010 in den SGB-II-Leistungsbezug zugegangen sind. Zugangsstichproben haben den Vorteil, dass das mit Bestandsstichproben verbundene Problem der Überrepräsentierung von Personen mit langen Verweildauern im betrachteten Zustand vermieden wird, so dass die *interne Validität*, also die Unverzerrtheit der Ergebnisse für die betrachteten Personen, gewährleistet ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gruppe der neu in den ALG-II-Leistungsbezug eintretenden Personen sich von den bereits seit längerem dort befindlichen Personen unterscheidet. Zu erwarten ist, dass diese Gruppe arbeitsmarktnäher ist und daher vermutlich eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit hat. Die Ergebnisse besitzen daher nicht zwangsläufig eine *externe Validität* in dem Sinne, dass sie auf die Gesamtheit der Leistungsbezieher übertragbar sind.

Die Vergleichsgruppen setzen sich aus den Zugängen in ALG-II-Leistungsbezug unabhängig von einer möglichen Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zusammen. Die Zugänge werden in Form einer Vollerhebung aller in einem Zeitintervall in den SGB-II-Leistungsbezug zugegangenen und zum Zeitpunkt des Zugangs arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) erfasst.

Die Ziehung der Gruppen muss unabhängig voneinander erfolgen, so dass es zu Überschneidungen kommen kann.

Folgende Gruppen werden aus der Ziehungsgrundlage gebildet:

- i. eLb im Alter von 48-64 Jahren, die in den Quartalen 2007Q1 bis 2007Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, zum Bundesprogramm zutretende Grundsicherungsstellen (kurz „Neupakte“)
- ii. eLb im Alter von 48-64 Jahren, die in den Quartalen 2010Q1 bis 2010Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Neupakte“
- iii. eLb im Alter von 48-64 Jahren, die in den Quartalen 2007Q1 bis 2007Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, bis 2010 nicht paktan gehörige Grundsicherungsstellen (kurz „Nichtpakete“)
- iv. eLb im Alter von 48-64 Jahren, die in den Quartalen 2010Q1 bis 2010Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Nichtpakete“

Für die Analysen im Rahmen des Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen-Verfahrens werden zusätzlich die folgenden Gruppen berücksichtigt:

- v. eLb im Alter von 43-47 Jahren, die in den Quartalen 2007Q1 bis 2007Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Neupakte“
- vi. eLb im Alter von 43-47 Jahren, die in den Quartalen 2010Q1 bis 2010Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Neupakte“
- vii. eLb im Alter von 43-47 Jahren, die in den Quartalen 2007Q1 bis 2007Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Nichtpakete“
- viii. eLb im Alter von 43-47 Jahren, die in den Quartalen 2010Q1 bis 2010Q3 in SGB-II-Leistungsbezug zugegangen und arbeitslos waren, „Nichtpakete“

Einbezogen werden als „Neupakte“ alle Grundsicherungsstellen, die zwischen dem 01.07.2009 und dem 01.05.2010 dem Bundesprogramm beitraten. Eine Übersicht der jeweils einbezogenen Grundsicherungsstellen findet sich im Anhang in Tabelle 1.11.

Abbildung 6.3: Zeitliches Raster für das DvD-Verfahren

2006				2007				2008				2009				2010				2011			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Eintrittskohorten in P50+																							
Hypothetische Eintrittskohorten für die Kontrollgruppe im Differenz-von-Differenzen-Verfahren																							

Legende: Schwarz – Zeitpunkt des Zugangs; mittelgrau – Nachverfolgungszeitpunkt zur Feststellung von Integrationen (erweiterter Verbleibsnachweis); hellgrau – Sechsmonatszeitraum zur Feststellung der Nachhaltigkeit der Integration

Es ergibt sich hieraus ein minimaler Nachverfolgungsspielraum vom 3. Quartal 2007 bis zum 4. Quartal 2008, also ein Zeitraum von 15 Monaten, wenn auch noch die Nachhaltigkeit von Integrationen berücksichtigt werden soll. Für die Auswahl der Zugangsquartale war der Gesichtspunkt maßgeblich, dass infolge der problematischen Datenqualität nach der Einführung des SGB II Zugänge in SGB-II-Leistungsbezug nicht vor dem 01.01.2007 verwendet werden konnten.

Um die zeitliche Dimension zu erfassen, wurde jede Ergebnisvariable im Abstand von 0, 30, 60, ..., 630 Tagen vom Eintritt in SGB-II-Bezug berechnet.¹⁰¹ Da gewährleistet sein musste, dass ein Beschäftigungsverhältnis lange genug nachverfolgt werden konnte, können die „nachhaltigen“ Ergebnisvariablen nur bis zu 360 Tage nach Beginn des SGB-II-Bezuges berechnet werden.

Beobachtungszahlen

Für die Frage, wie groß die Zahl der Beobachtungen ist, ist der Anteil der Arbeitslosen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausschlaggebend. Hierfür wurde aus der Evaluation nach § 6c ein Benchmark gewonnen. Danach wäre zu erwarten, dass ca. 60-70 Prozent der Männer und ungefähr 45-55 Prozent der Frauen zum Zeitpunkt des ALG-II-Bezugs arbeitslos sind. Eine Aufgliederung nach Altersgruppen ist nicht möglich. Da aber die Kategorien „in Ausbildung“ und „Kinderbetreuung“ für die 50+-Kunden nicht relevant sind, ist zu erwarten, dass der Anteil der Arbeitslosen hier eher höher ist als in anderen Altersgruppen.

Die Anteile der Arbeitslosen sind in den Daten geringer als erwartet. Im Bereich der ARGEn und gAw wurden aus der Leistungshistorik Grundsicherung für die acht Gruppen insgesamt 242.587 Zugänge in den Leistungsbezug ermittelt. Hiervon erfüllten mit 123.312 nur etwas mehr als die Hälfte die Bedingung, dass sie zum Zeitpunkt des Zugangs in den Leistungsbezug arbeitslos waren. In den zkT lag das Verhältnis mit 42.520

¹⁰¹ In den Schätzungen wird die Ergebnismessung jedoch zur Gewährleistung einer ausreichenden Beobachtungszahl nur bis 540 Tage nach Eintritt in den Leistungsbezug durchgeführt.

zu 25.308 Zugängen eher im Bereich des Benchmarks. Dies lässt sich mit der Ziehung Regionenstichprobe der § 6c-Evaluation erklären, die von einer Zufallsauswahl von zkt ausging und hierzu „ähnliche“ ARGEn und gAw hinzufügte (siehe dazu ZEW et al. 2008).

Tabelle 6.2 und Abbildung 6.4 zeigen die Fallzahlen in den acht oben definierten Gruppen. Der Gesamtzahl von 152.052 Zugängen entsprechen infolge von mehrfachen Eintritten in den SGB-II-Leistungsbezug 148.460 Personen. In den acht Gruppen befinden sich jeweils zwischen 10.000 und 30.000 Zugängen. Dabei fällt auf, dass in beiden Altersgruppen und in beiden Regionentypen die Zahl der Zugänge im Jahr 2010 deutlich geringer ausfällt als im Jahr 2007. Dies gilt für die Nichtpakete mit -32,5 Prozent bzw. -34,5 Prozent etwas stärker als für die Neupakte mit -26,8 Prozent bzw. -29,5 Prozent. Diese Unterschiede im Zugang müssen in der empirischen Strategie berücksichtigt werden.

Tabelle 6.2: Fallzahlen für die Differenz-von-Differenzen-Analyse

Gruppe	Alter	Region	Zugang	Fallzahl
i	48-64	Nichtpakt	2007	26.423
ii	48-64	Nichtpakt	2010	17.831
iii	48-64	Neupakt	2007	29.062
iv	48-64	Neupakt	2010	21.282
v	43-47	Nichtpakt	2007	16.217
vi	43-47	Nichtpakt	2010	10.618
vii	43-47	Neupakt	2007	17.963
viii	43-47	Neupakt	2010	12.656

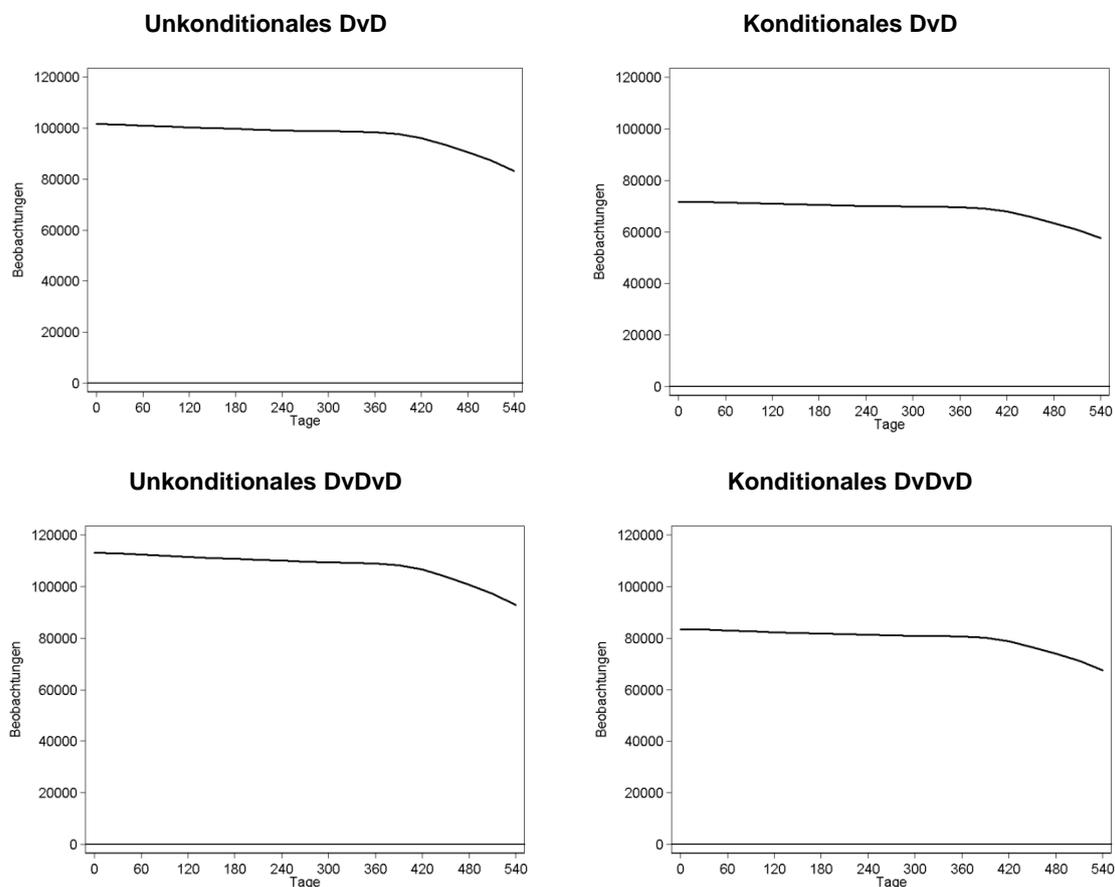
In den DvD-Schätzungen werden von obigen Gruppen nur (i) bis (iv) verwendet. Im Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen-Verfahren werden alle Gruppen verwendet, jedoch werden aufgrund der Vergleichbarkeit zur Kontrollgruppe nur Personen bis maximal 53 Jahren berücksichtigt. Dies reduziert die Fallzahlen der ersten vier Gruppen um etwa die Hälfte.

Die Anzahl der Beobachtungen ist grundsätzlich zum Beginn des Beobachtungszeitraums höher als zum Ende. Im unkonditionierten DvD-Verfahren (also ohne Kontrollvariablen) werden 101.569 Personen zum Zeitpunkt des SGB-II-Eintritts und 83.191 Personen zum Zeitpunkt 540 Tage nach Beginn des SGB-II-Bezugs beobachtet. Diese Zahl verringert sich jedoch nicht stetig, sondern mehr oder weniger sprunghaft nach 360 Tagen. Einige derjenigen Beobachtungen, die innerhalb der ersten 360 Tage wegfallen, wurden zudem bewusst aus dem Sample ausgeschlossen, da sie zwischen einem Neu- und einem Nichtpakt umziehen und daher keine ausreichende Vergleichbarkeit mehr gegeben ist. Diejenigen Beobachtungen, die nach mehr als 360 Tagen wegfallen, konnten meist auf Grund der Datenlage nicht lange genug nachverfolgt werden.

Bei der konditionalen Analyse liegen die Fallzahlen um etwa 30.000 Beobachtungen geringer, da Personen ausgeschlossen werden mussten, für die nicht für alle Kovariaten Informationen zu ermitteln waren. Da diese Informationen teilweise systematisch feh-

len könnten, wurden alle unkonditionalen Schätzungen im DvD-Verfahren auch mit dem verkleinerten Sample der konditionalen Schätzungen wiederholt, um eine Selektionsverzerrung auszuschließen. Dies hatte keinen Einfluss auf die Ergebnisse.

Abbildung 6.4: Fallzahlen für die Differenz-von-Differenzen-Analyse



6.2.3 Deskriptive Ergebnisse

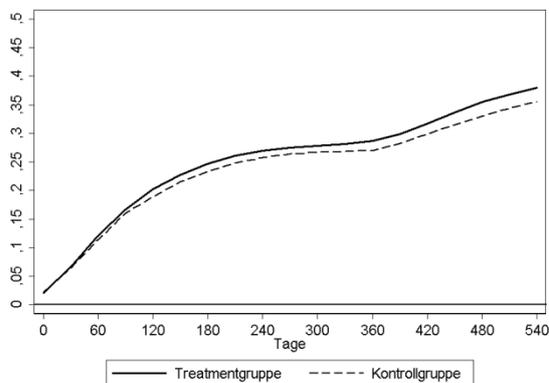
Die durchschnittlichen Integrationswahrscheinlichkeiten der Treatment- und Kontrollgruppe im zweiten Beobachtungspunkt stellen sich wie folgt dar:

Die Wahrscheinlichkeit einer Integration in den Ersten Arbeitsmarkt beträgt nach 540 Tagen 37,9 Prozent in der Treatment- und 35,5 Prozent in der Kontrollgruppe. Ein strukturell sehr ähnlicher Befund ergibt sich für den Indikator Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der nur um ca. zwei Prozentpunkte über der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt liegt. In der deskriptiven Analyse ergibt sich für die Treatmentgruppe jeweils eine um etwa zwei Prozentpunkte höhere Integrationsrate als für die Kontrollgruppe. Dieser Unterschied ist jedoch wie bereits oben diskutiert potenziell von dritten Einflüssen betroffen und deshalb keinesfalls als kausal durch „Perspektive 50plus“ bedingt anzusehen.

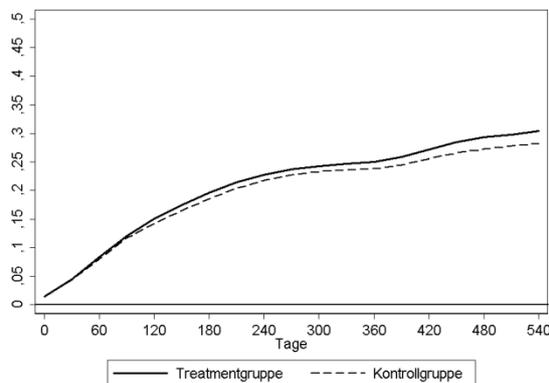
Die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Integration in den Ersten Arbeitsmarkt oder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegt insgesamt um jeweils etwa sieben Prozentpunkte unter den obigen Werten.

Abbildung 6.5: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen in den Gruppen

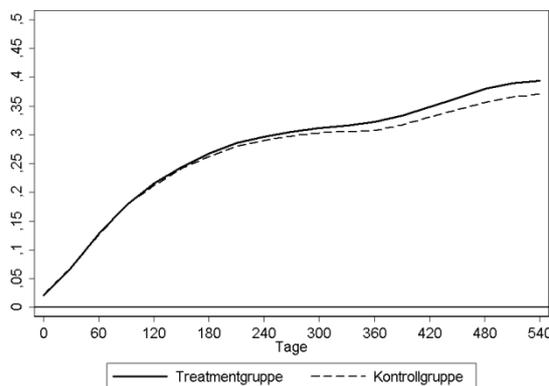
Integrationswahrscheinlichkeit in t=1
Integration in den Ersten Arbeitsmarkt



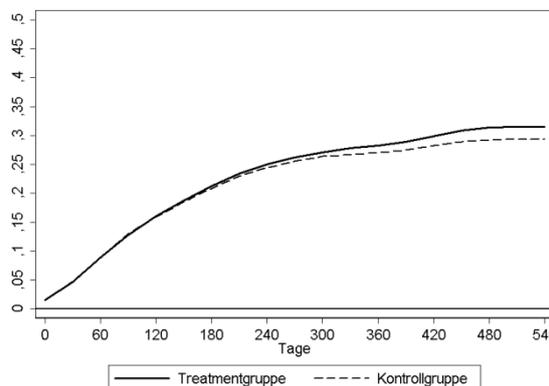
Integrationswahrscheinlichkeit in t=1
Nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt



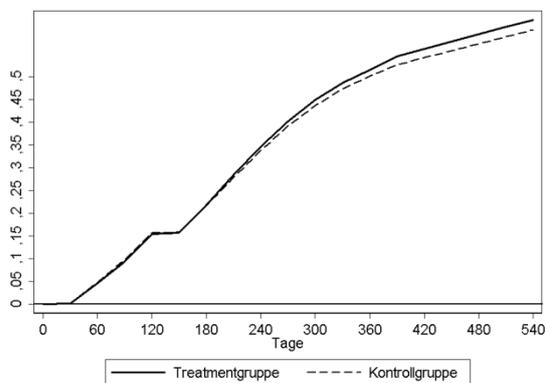
Integrationswahrscheinlichkeit in t=1
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



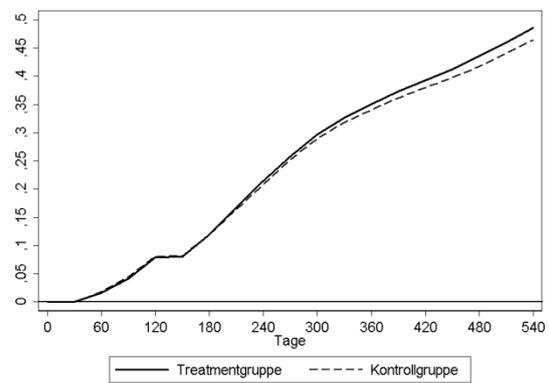
Integrationswahrscheinlichkeit in t=1
Nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Ende des Leistungsbezugs in t=1



Nachhaltiges Ende des Leistungsbezugs in t=1



Beim Ende des Leistungsbezugs zeigt sich, dass insgesamt relativ sehr viel mehr Personen aus dem Leistungsbezug austreten, als in den Arbeitsmarkt integriert werden. So sind etwa die Hälfte aller beobachteten Personen nach einem Jahr nicht mehr in Leistungsbezug, wobei sich Treatment und Kontrollgruppe um etwa drei Prozentpunkte unterscheiden. Zieht man jedoch davon diejenigen Personen ab, die innerhalb eines halben Jahres wieder in Leistungsbezug zugehen, dann liegt die Quote nur noch bei knapp 30 Prozent. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass ein erheblicher Teil der Beobachtungen den Leistungsbezug verlässt, um aus dem Erwerbsleben auszuschneiden.

Insgesamt liegen die Integrationsraten in den verwendeten Stichproben verhältnismäßig hoch. Dies ist dadurch zu erklären, dass hier Neuzugänge in den Leistungsbezug betrachtet werden, während Langzeit-Leistungsbezieher eher weniger in den Daten enthalten sind. Bei der letzteren Gruppe liegen die Integrationswahrscheinlichkeiten erheblich unter denjenigen der Neueintritte.

6.2.4 Methodik der Schätzungen

Implementierung des Schätzverfahrens

Bei einem Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird das hypothetische Ergebnis der Treatmentgruppe bei Abwesenheit des Treatments mithilfe einer Kontrollgruppe, die nicht von der Änderung beeinflusst wurde, approximiert. Der geschätzte Treatment-Effekt wird aus der Differenz über die Zeit und zwischen Treatment- und Kontrollgruppe berechnet:

$$\hat{\delta} = E[y_{1t} - y_{0t'} | C = 1] - E[y_{0t} - y_{0t'} | C = 0]$$

wobei t (t') für die Periode nach (vor) Einführung des Treatments steht. $C=1$ ($C=0$) stellt die Zugehörigkeit zur Treatmentgruppe (Kontrollgruppe) dar. Der erste Index zeigt an, ob y unter Einfluss der Maßnahme zustande gekommen ist. Dies ist ausschließlich für die Treatmentgruppe in der zweiten Periode der Fall.

Die doppelte Differenz eliminiert zum einen Änderungen über die Zeit in y , die in beiden Gruppen gleich verlaufen, und zum anderen zeitkonstante Unterschiede zwischen den Gruppen. Die Interpretation von $\hat{\delta}$ als Kausaleffekt setzt deshalb voraus, dass abgesehen vom Treatment die Entwicklung von y in beiden Gruppen gleich verläuft. Dies wird durch die Common-Trends-Annahme formalisiert, die besagt, dass die Entwicklung der beiden Gruppen gleich verlaufen wäre, hätte kein Treatment stattgefunden:

$$E[y_{0t} - y_{0t'} | C = 1] = E[y_{0t} - y_{0t'} | C = 0]$$

Beobachtbare Unterschiede in der Zusammensetzung der Gruppen können dabei berücksichtigt werden. Dies kann, wie im Folgenden dargestellt, mit Hilfe eines einfachen parametrischen Verfahrens geschehen. Im Fall eines linearen Modells kann der DvD-Schätzer durch eine Regression der abhängigen Variablen auf einen Perioden-Dummy D^t , einen Treatment-Dummy D_C und den Interaktionsterm dieser beiden Dummies D_C^t gewonnen werden:

$$y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D^t + \alpha_2 D_C + \delta D_C^t + \varepsilon_{it}$$

α_0 , α_1 , α_2 und δ bezeichnen zu schätzende Koeffizienten und ε_{it} ist ein Störterm. Der DvD-Schätzer ist in diesem Fall $\hat{\delta}$ der geschätzte Koeffizient des Interaktionseffekts. Die Schätzgleichung kann nun um beobachtete Merkmale z_{it} erweitert werden:

$$y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D^t + \alpha_2 D_C + \beta D_C^t + z_{it}' \gamma + \varepsilon_{it}$$

Diese erlauben es, die Präzision des Schätzers zu erhöhen und zusätzlich mögliche beobachtbare Ursachen der Verletzung der Common-Trends-Annahme zu beseitigen. Wie der Periodenindex t zeigt, kann theoretisch auch für zeitvariable Merkmale kontrolliert werden, wobei dabei sichergestellt werden muss, dass das Treatment keinen Einfluss auf die Entwicklung dieses Merkmals haben darf. Die Treatment-Effekte werden hier grundsätzlich für mehrere Zeitpunkte bestimmt, gemessen in Monaten nach Eintritt in den Leistungsbezug.

Es wird ein lineares Wahrscheinlichkeitsmodell (*Linear Probability Model*, LPM) geschätzt. Die Zielvariablen sind zwar diskret, da sie wie die Integration in Beschäftigung nur Werte zwischen Null und Eins annehmen können. Ein LPM ist methodisch und rechenstechnisch sehr einfach durchzuführen und die Ergebnisse lassen sich leicht interpretieren, doch hat dieses Verfahren auch gewisse Nachteile. Insbesondere vernachlässigt es, dass die hier geschätzten Integrationswahrscheinlichkeiten sich ausschließlich im Zahlenraum von 0 bis 1 bewegen können. Die Verwendung einer linearen Approximation kann dazu führen, dass von der Schätzung Integrationswahrscheinlichkeiten von kleiner 0 oder größer 1 vorhergesagt werden. Für gewöhnlich ist der Anteil der Beobachtungen, für die dies zutrifft, jedoch vernachlässigbar. In dieser Analyse wird bei etwa 4 bis 6 Prozent der Beobachtungen eines Zeitpunktes vom Modell eine negative Integrationswahrscheinlichkeit vorhergesagt. Zur Überprüfung werden daher alternativ auch (nichtlineare) Probit-Modelle geschätzt, wobei der Treatment-Effekt nach Puhani (2008) berechnet wird. Diese Ergebnisse unterscheiden sich jedoch kaum von den hier berichteten Ergebnissen des linearen Wahrscheinlichkeitsmodells, so dass der Einfachheit halber auf die Ergebnisse des LPM zurückgegriffen wird.

Differenz-von-Differenz-von-Differenzen-Verfahren

Eine zusätzliche Möglichkeit, die Validität der Annahmen im DvD-Verfahren zu überprüfen, ist die Verwendung einer weiteren Differenz im so genannten Differenz-von-Differenz-von-Differenzen-Verfahren (DvDvD). Hierbei wird grundsätzlich wie im DvD-Verfahren vorgegangen, wobei die bisherige Analyse bei einer zusätzlichen Kontrollgruppe repliziert wird. Diese, zweite, Kontrollgruppe sollte ebenfalls mit der Programmgruppe vergleichbar sein, jedoch nicht vom Treatment betroffen sein. In dieser Analyse werden als weitere Kontrollgruppe die 43- bis 47-Jährigen aus den gleichen Grundsicherungsstellen verwendet. Aus der Stichprobe werden zusätzlich die über 53-Jährigen entfernt, damit sich Treatment- und Kontrollgruppen altersmäßig nicht zu sehr unterscheiden.

Annahmen des Schätzverfahrens und Robustheitsprüfungen

Für die Validität des DvD-Verfahrens müssen drei entscheidende Annahmen erfüllt sein:

- *Common-Trends-* (gemeinsame Trends) Annahme
- Nichtbeeinflussung der Kontrollgruppe durch das Treatment (*stable unit treatment value assumption*, SUTVA)
- Abwesenheit von Antizipationseffekten (*no effects pre-treatment*, NEPT).

Die *Common-Trends*-Annahme ist die zentrale Annahme des DvD-Schätzers. Deshalb muss der Frage, ob es plausibel ist, dass die Entwicklung der Zielvariablen für Treatment- und Kontrollgruppe bei Abwesenheit des Treatments gleich gewesen wäre, besondere Bedeutung beigemessen werden. Eine Verletzung der Annahme wäre dann gegeben, wenn die Integrationen in den Grundsicherungsstellen, die in „Perspektive 50plus“ eintreten, sich auch unabhängig von der Teilnahme am Bundesprogramm anders entwickeln würden als in den nicht eintretenden Grundsicherungsstellen. Gründe hierfür könnten unterschiedliche Problemlagen sein, die aufgrund einer unterschiedlichen Zusammensetzung der SGB-II-Leistungsbezieher entstehen. Verstärkt würde dies, wenn der Zutritt vor allem bei solchen Grundsicherungsstellen erfolgt, die eher von Langzeitarbeitslosigkeit Älterer betroffen sind.

Um dies zu untersuchen, werden die Merkmale der Grundsicherungsstellen und ALG-II-Bezieher in der Treatment- und der Kontrollgruppe verglichen. Die Ergebnisse des Vergleichs sind im Anhangsband in Tabelle 6.1 zu betrachten. Die Tabelle enthält die Mittelwerte der entsprechenden Variablen in der Treatmentgruppe der neu in das Bundesprogramm eingetretenen Grundsicherungsstellen sowie die standardisierte Differenz. Die standardisierte Differenz ist das Verhältnis des Unterschieds in den Mittelwerten zur (durchschnittlichen) Standardabweichung der Variable in den beiden Gruppen. Eine standardisierte Differenz von weniger als 3-5 Prozent wird in der Literatur als unschädlich angesehen (Caliendo und Kopeinig, 2008). Es zeigt sich, dass dieser Wert in der Regel unterschritten wird. Nur bei einigen Regionalvariablen zeigen sich systematische Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe.

Bei der *stable unit treatment value assumption* geht es darum, dass die Ergebnisvariable einer Person prinzipiell nicht vom Treatment-Status einer anderen Person abhängt. Dies ist in diesem Kontext einerseits prinzipiell schwierig, da zu erwarten ist, dass Arbeitslose grundsätzlich um Stellen konkurrieren, so dass geförderte eLb die Integrationschancen ungeförderter eLb reduzieren könnten (*Substitutionseffekt*). Andererseits ist zu erwarten, dass diese Effekte sehr gering sind, da es sich in der vorliegenden Analyse nur um eine Betrachtung eines relativ kleinen Teils des Arbeitsmarktes handelt. Eine weitere Möglichkeit, wie diese Annahme verletzt sein könnte, ist die Existenz von so genannten *Abstrahleffekten* auf das Regelgeschäft, also dass Maßnahmen aus dem Bundesprogramm übertragen werden. Dies ist in einigen wenigen Fällen zu beobachten (z.B. „BÄNT AG“, „LEILA 50plus“, „Perspektive 50plus Beschäftigungspakte im Landkreis Fulda, Hersfeld-Rotenburg und Vogelsbergkreis“). Ob jedoch überhaupt Abstrahleffekte möglich sind, hängt stark von den Umsetzungsstrukturen ab. Werden Pakte (oder zumindest wesentliche Anteile) extern umgesetzt oder sind interne Umsetzung weitestgehend organisational vom Regelgeschäft abgekoppelt (und dies möglicherweise noch in großen Jobcentern), ist die Wahrscheinlichkeit der Übernahme einer "paktgeprägten, neuen Betreuungsmentalität" sehr gering. Der Einfluss des Bundesprogramms auf mög-

liche Veränderungen in Jobcentern wurde bereits diskutiert (vgl. Büttner et al. 2011a, S. 84; siehe auch Abschnitt 6.2.5).

Zuletzt sollten keine Effekte vor dem Treatment auftreten (*no effects pre-treatment*). Im konkreten Fall sollten sich also in Grundsicherungsstellen, die dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ im Beobachtungszeitraum beitreten, die Integrationschancen von eLb nicht verändern. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn sich die Vermittlungsstrategien im Vorfeld der Einführung, sozusagen „als Vorbereitung“ verändern. Dies ist jedoch nicht zu erwarten, da der zeitliche Abstand der Ergebnismessung (bis September 2008) einen ausreichenden zeitlichen Abstand zum frühesten Zutritt einer Grundsicherungsstelle (am 01.07.2009) hat (vgl. Abbildung 6.3).

Spezifikation der Schätzgleichung

Auf Grund der großen Anzahl möglicher Kovariate, über die Daten vorliegen, ist es notwendig, durch ein systematisches Vorgehen die relevanten unabhängigen Variablen für das konditionale DvD-Verfahren auszuwählen. Hierzu wird in einem ersten Schritt für jede im Datensatz vorhandene Variable, bei der ein Einfluss auf die Integrationswahrscheinlichkeiten möglich schien, ein separates Modell berechnet, das aus dem um diese Variable ergänzten unkonditionalen DvD-Verfahren besteht. Alle Variablen, die sich im ersten Schritt als signifikant erweisen, werden sodann im zweiten Schritt in ein einziges Modell eingeschlossen. Variablen, die in diesem Modell nicht mehr signifikant sind (was vor allem an einer zu erwartenden Kollinearität liegt), werden nach und nach aus dem Modell entfernt, bis ausschließlich signifikante Variablen im Modell verbleiben. Geschätzt wurden Modelle, bei denen die jeweilige Ergebnisvariable auf die folgenden Merkmale regressiert wurde:

- einen Zeit-Dummy
- einen Treatmentgruppen-Dummy
- den Interaktionsterm zwischen Zeit- und Treatmentgruppen-Dummy (eigentlicher Treatment-Effekt)
- die Anzahl Halbmonate, die die Person in den vorangehenden Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt war
- die Anzahl Halbmonate, in denen die Person im vorangehenden Jahr an einer Maßnahme teilgenommen hatte
- die Größe der Bedarfsgemeinschaft
- das Vorliegen einer vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkung
- den Schwerbehindertenstatus
- die Ausbildung
- den Schulabschluss
- den Migrationshintergrund kombiniert mit der Staatsangehörigkeit
- das Alter
- das Geschlecht
- die Stellung im Beruf der letzten Beschäftigung
- die Wirtschaftsunterklasse der letzten Beschäftigung (2-Steller)

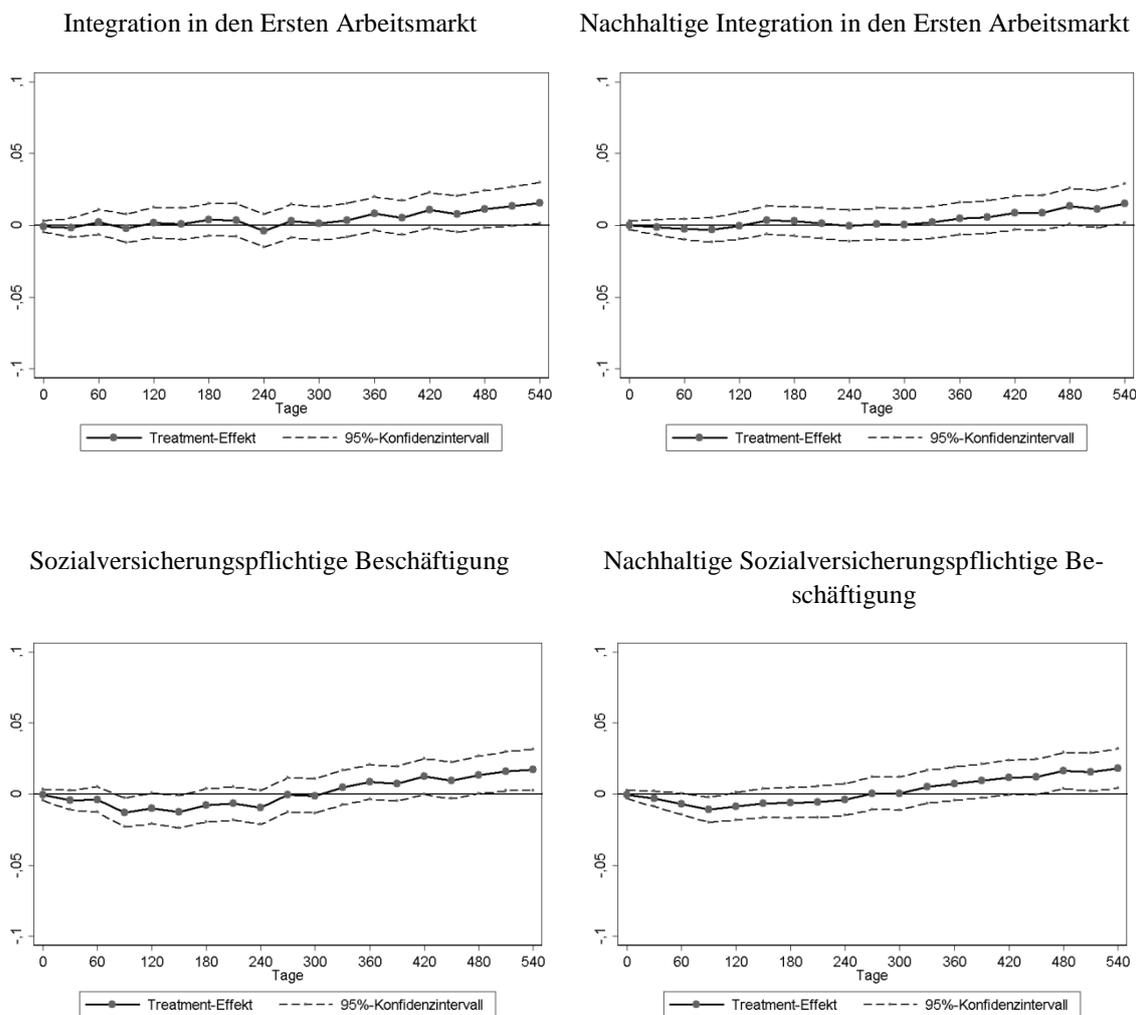
- die Klassifikation des Berufs (2-Steller)
- die Trägerart der Grundsicherungsstelle
- den Ausländeranteil in der Bevölkerung des Grundsicherungsstellen-Bezirks
- einen Dummy für den Regionaltyp 2009.

6.2.5 Geschätzte Treatment-Effekte

Ergebnisse des DvD-Verfahrens

Als grundsätzliches Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich ein für die meiste Zeit nicht signifikanter Treatment-Effekt findet, der nach etwa einem Jahr jedoch leicht positiv ist und stärker wird, je länger die Person in SGB-II-Bezug verbleibt. Der Zutritt einer Grundsicherungsstelle in die Beteiligung am Bundesprogramm hat daher eine leicht positive, längerfristige Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeiten in der Zielgruppe des Programms zur Folge.

Abbildung 6.6: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration, konditionales DvD-Verfahren



Die Treatment-Effekte für die Ergebnisvariablen mit der Bedingung der Nachhaltigkeit können auf Grund der Datenlage nur für 360 Tage aussagekräftig berechnet werden, da

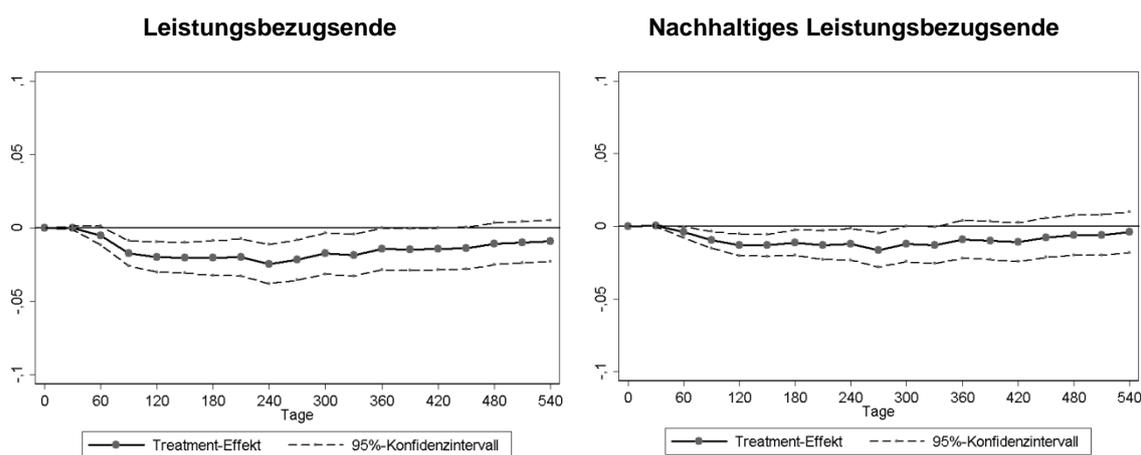
zu späteren Zeitpunkten die Daten nicht mehr weit genug in die Zukunft reichen, um für alle Beobachtungen die Nachhaltigkeit zu überprüfen.

Zunächst ist festzuhalten, dass keine kurzfristige Wirkung eines Zutritts der Grundsicherungsstelle in „Perspektive 50plus“ festzustellen ist. Innerhalb der ersten Monate kann bei keiner Ergebnisvariable ein signifikanter Treatment-Effekt beobachtet werden. Für einen signifikant positiven bzw. negativen Effekt sollte sich das Konfidenzintervall über bzw. unter der Nulllinie befinden. Das Ausbleiben kurzfristiger Effekte könnte sich mit der notwendigen Anlaufzeit nach dem Paktbeitritt erklären lassen. Dies ist ausführlich dokumentiert vor allem im ersten Zwischenbericht der Evaluation von „Perspektive 50plus“ (Büttner et al. 2009).

Im Fall von (nachhaltiger) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als abhängiger Variable lässt sich nach kurzer Zeit sogar ein schwach negativer Treatment-Effekt beobachten. Dieser verschwindet jedoch nach wenigen Monaten wieder, so dass dieser als so genannter *lock-in-Effekt* auf der Organisationsebene interpretiert werden kann: Der Paktzutritt bindet innerhalb der Grundsicherungsstelle Ressourcen, welche dann nicht für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Auf der individuellen Ebene könnte so ein Effekt damit erklärt werden, dass durch den Eintritt in „Perspektive 50plus“ die Teilnehmenden zunächst stärker gefördert werden und vielleicht daher in der ersten Zeit weniger wahrscheinlich eine Arbeit annehmen. Stattdessen verbringen sie mehr Zeit in Trainingsmaßnahmen, welche dann ihre späteren Integrationschancen erhöhen können.

Dies ist dann auch nach etwa einem Jahr bei den ersten beiden Ergebnisvariablen zu beobachten: Es existiert ein positiver Effekt im Bereich von etwa zwei Prozentpunkten. Dieser bleibt im weiteren Zeitablauf mindestens stabil oder wird sogar etwas größer.

Abbildung 6.7: Auswirkung des Paktzutritts auf das Leistungsbezugsende, konditionales DvD-Verfahren



Quantitativ lässt sich der Effekt jedoch nur schwer abschätzen, da es sich um einen *Intent-to-Treat* Effekt handelt, welcher nicht die tatsächliche Wirkung von Perspektive 50plus, sondern nur die potenzielle Wirkung angibt. Um eine quantitative Aussage treffen zu können, muss man den oben beobachteten Effekt um den Faktor hochrechnen, welcher die Wahrscheinlichkeit der einzelnen Beobachtungen misst, im Treatment zu sein. Dies wäre im konkreten Fall der Anteil der dem Bundesprogramm zugewiesenen

älteren Arbeitslosen im Vergleich zu allen älteren Arbeitslosen innerhalb einer Grundsicherungsstelle.

Neben der Integration in den Arbeitsmarkt ist auch der Abgang aus dem Leistungsbezug eine wichtige Ergebnisvariable. Dieser wird infolge von „Perspektive 50plus“ bis zu einer Dauer von ca. 12 Monaten vermindert; von diesem Zeitpunkt an sind keine signifikanten Effekte mehr festzustellen. Die Erklärung für den anfänglich deutlich negativen Effekt könnte sein, dass Personen, die aus anderen Gründen als einer Integration aus dem Leistungsbezug aussteigen wollen, durch „Perspektive 50plus“ dazu bewegt werden, länger im Leistungsbezug bzw. in der Betreuung durch die Grundsicherungsstelle zu verbleiben.

Die geschätzten Einflüsse der Kontrollvariablen auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt sind im Anhang enthalten. Es zeigt sich dabei unter anderem, dass

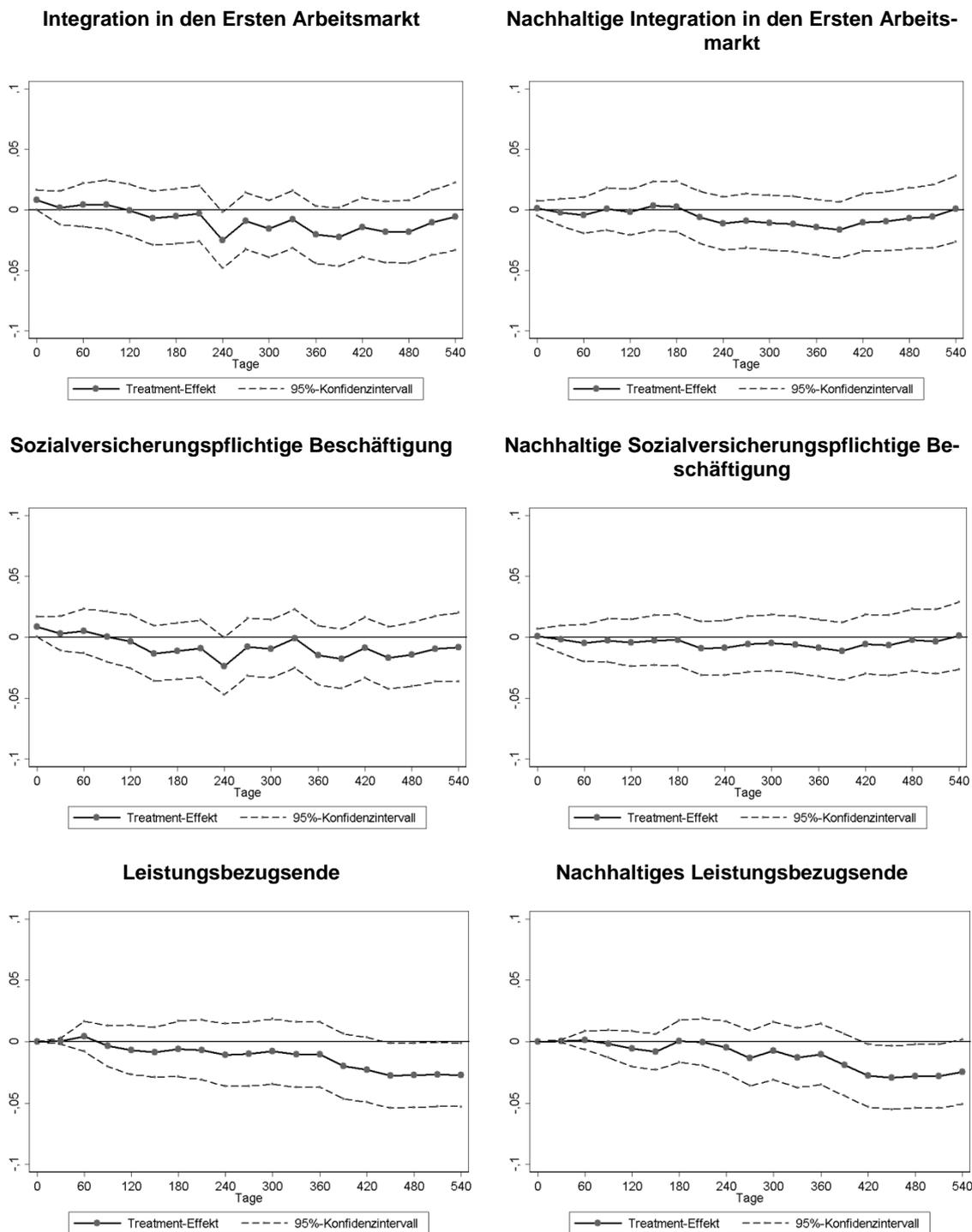
- die Integrationschancen von 2007 auf 2010 deutlich besser geworden sind, was aber nicht auf „Perspektive 50plus“ zurückgeführt werden kann, da es auch für die Nichtpaktregionen gilt; hier spiegelt sich die allgemeine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zwischen diesen beiden Jahren wider;
- die Integrationswahrscheinlichkeiten in den Nicht- und Neupakten vor dem Zutritt der Neupakte sehr ähnlich und nicht signifikant voneinander verschieden sind, was das Vertrauen in die Validität der Kontrollgruppe stärkt;
- der Einfluss der anderen Kovariate größtenteils wie erwartet ist. Beispielsweise erhöht die Berufserfahrung oder die Qualifikation im vorherigen Beruf die Integrationschancen, während eine gesundheitliche Einschränkung oder fortgeschrittenes Alter (ab 57 Jahren) stark hemmend wirken.

Ein weiteres Ergebnis ist die Tatsache, dass die geschätzten Parameter eine recht hohe Robustheit aufweisen: Eine veränderte Auswahl der Kovariate hat nur selten bedeutenden Einfluss auf die Höhe oder auf den Verlauf der Koeffizienten. Selbst wenn die abhängige Variable geändert wird (zusätzliche Bedingung der Nachhaltigkeit bzw. Einschluss von Integrationen in den Zweiten Arbeitsmarkt), ist keine erhebliche Veränderung der Koeffizienten bemerkbar.

Robustheitsprüfung durch DvDvD

Trotz der ähnlichen Zusammensetzung der Treatment- und Kontrollgruppe hinsichtlich der Regionalmerkmale und der Zusammensetzung der SGB-II-Leistungsbezieher könnten Zweifel daran bestehen, ob die für das DvD-Verfahren entscheidende Annahme der gemeinsamen Trends erfüllt ist. Die Möglichkeit, zur Prüfung sogenannte Placebo-Experimente durchzuführen, besteht im vorliegenden Anwendungsfall aufgrund der Tatsache, dass Daten erst seit dem Jahr 2007 verfügbar sind, nicht. Daher wird ergänzend eine Robustheitsprüfung durchgeführt, bei der der DvD-Effekt für eine weitere Kontrollgruppe, nämlich die Altersgruppe von 43 bis 47 Jahren, geschätzt wird. Da diese Gruppe nicht an „Perspektive 50plus“ teilnehmen kann, sollte der Treatment-Effekt gleich null sein. Ist er andererseits ebenso groß wie bei den Älteren, ist der Treatment-Effekt bei den Älteren möglicher Weise auf die Nichterfüllung der Annahme der gemeinsamen Trends zurückzuführen.

Abbildung 6.8: Auswirkung des Paktzutritts, konditionales DvDvD-Verfahren



Die Ergebnisse zeigen, dass im Vergleich zur doppelten Kontrollgruppe der Treatment-Effekt von „Perspektive 50plus“ nach dem DvDvD-Verfahren nicht mehr signifikant unterschiedlich von Null ist. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmarktintegration, während beim Leistungsbezugsende ab ca. 16 Monaten ein schwach signifikant negativer Effekt zu erwarten ist, welcher wie oben beschrieben durch geringere Abgänge aus

dem Leistungsbezug in Zustände wie Erwerbsunfähigkeit oder andere Zustände verursacht sein kann.

Welche Schlussfolgerungen hieraus zu ziehen sind, hängt davon ab, welche der beiden Annahmen man eher für erfüllt hält: die gemeinsamen Trends oder die Nichtbeeinflussung der Kontrollgruppe der 43- bis 47-Jährigen durch „Perspektive 50plus“. Aus den Fallstudien gibt es eine gewisse Evidenz für positive Abstrahleffekte von „Perspektive 50plus“ auf Jüngere. So wird berichtet, dass die Förderung durch das Bundesprogramm und die Spezialisierung der Vermittler und Vermittlerinnen auf die Zielgruppe „50plus“ zur Reduzierung der Fallzahlen im Regelgeschäft geführt hat (Büttner et al. 2011b: 301). Ferner kann die Öffentlichkeitsarbeit und Unternehmensansprache dem Regelgeschäft zugutekommen, wenn den Grundsicherungsstellen aufgrund ihrer guten Kontakte zu Unternehmen Stellen gemeldet werden, die sie nicht mit Programmteilnehmern besetzen können und die dann über Kunden und Kundinnen im Regelgeschäft besetzt werden (Büttner et al. 2011b: 62).

Zudem sind qualitative Verbesserungen der Förderung im Regelgeschäft als Abstrahleffekte möglich, wenn in „Perspektive 50plus“ erprobte Maßnahmen auf andere Altersgruppen übertragen werden. Es kann sich bei internen Umsetzungen auch durch die intensive Beschäftigung mit Betreuungskonzepten oder die Weiterbildung von einzelnen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Bereichen Coaching oder Fallmanagement im Regelgeschäft eine andere „Betreuungsmentalität“ entwickeln, die dann allen Kunden und Kundinnen im Jobcenter zugutekommt.

Ob Abstrahleffekte relevant sind, hängt dabei stark von den Umsetzungsstrukturen ab. Werden Pakte (oder zumindest wesentliche Anteile) extern umgesetzt oder ist interne Umsetzung weitestgehend organisational vom Regelgeschäft abgekoppelt, ist die Wahrscheinlichkeit der Übernahme einer "paktgeprägten, neuen Betreuungsmentalität" geringer. Diesen Differenzierungen können hier aufgrund der Fallzahlen nicht im Detail nachgegangen werden. Dennoch bleibt die Vermutung, dass der DvDvD-Schätzer den wahren Effekt von „Perspektive 50plus“ unterschätzt. Aufgrund dieser Tatsache werden die folgenden Differenzierungen mit dem einfachen DvD-Schätzer vorgenommen.

6.2.6 Schätzergebnisse nach Gruppen und Strategie

Im Folgenden werden die Ergebnisse nach soziodemografischen Gruppen, Regionen und verschiedenen Strategien der Grundsicherungsstellen unterschieden. Hierbei zeigt sich, dass die Ergebnisse sich bis auf wenige Ausnahmen nicht fundamental zwischen den einzelnen Gruppen unterscheiden.

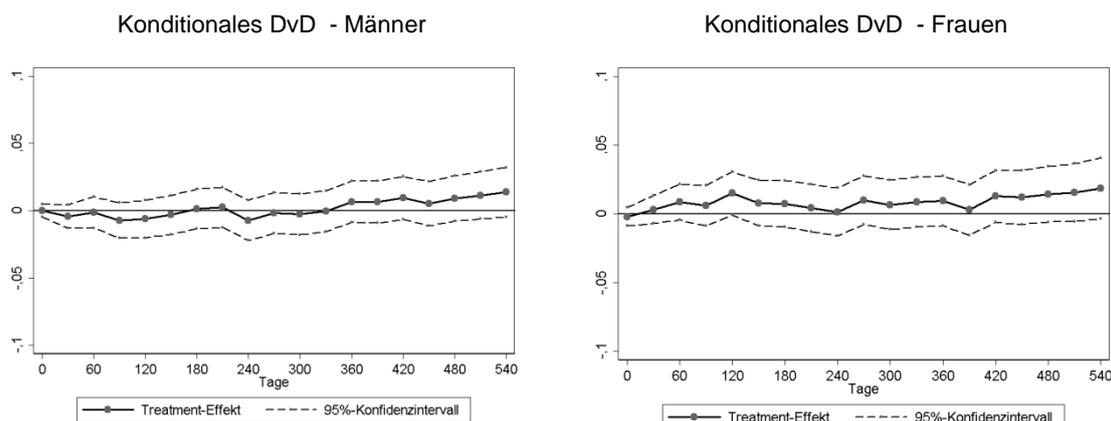
Differenzierung nach soziodemografischen Gruppen

Zunächst mag eine Aufteilung der Beobachtungen in Männer und Frauen sinnvoll erscheinen. Verschiedene Studien in der Arbeitsmarktevaluation haben gezeigt, dass die Wirkungen verschiedener Arbeitsmarktpolitiken sich teilweise stark zwischen diesen Gruppen unterscheiden, bzw. dass diese Gruppen unterschiedlich auf die einzelnen Treatments reagieren (siehe beispielsweise Bergemann und van den Berg 2008). Dabei ist es oft der Fall, dass Frauen eine stärkere Reaktion auf Maßnahmenteilnahmen zeigen.

Im Fall von „Perspektive 50plus“ könnte dieser Effekt ebenfalls bestehen, jedoch könnte auch das Gegenteil der Fall sein. Dies liegt darin begründet, dass der Großteil anderer Arbeitsmarktmaßnahmen sich auf eine andere, jüngere Altersgruppe bezieht. Dort ist es oft gegeben, dass die Erwerbsquote von Männern und Frauen sehr unterschiedlich ist; die Erwerbsquote von Frauen liegt aufgrund von Erziehungszeiten o.ä. meist weit unterhalb derer von Männern. Deshalb weist diese Teilgruppe in der Regel ein stärkeres Aktivierungspotential auf. In der vom Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ anvisierten Zielgruppe älterer Arbeitsloser ist dies meistens nicht der Fall, da beispielsweise Erziehungszeiten in der Regel schon abgeschlossen sind.

Um also der Frage auf den Grund zu gehen, ob für dieses Programm ebenso unterschiedliche Wirkungsergebnisse zwischen den Geschlechtern existieren, werden obige Schätzungen nun durch eine Teilung der Stichprobe nach Geschlecht getrennt für beide Gruppen durchgeführt. Abbildung 6.9 zeigt die Treatment-Effekte des konditionalen DvD-Verfahrens für diese beiden Gruppen auf, wobei hier als abhängige Variable die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt verwendet wurde.

Abbildung 6.9: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlechtern, konditionales DvD-Verfahren



Es zeigt sich, dass der Treatment-Effekt für Frauen leicht stärker ausgeprägt ist, jedoch ist auch er nicht signifikant. Letzteres liegt unter anderem in der durch die Teilung der Stichprobe geringeren Fallzahlen begründet. Die beiden Treatment-Effekte sind nicht signifikant unterschiedlich voneinander, ebenso wenig weist eine Interaktion des Treatments mit einem Geschlechtsindikator in der ungeteilten Stichprobe auf einen signifikant unterschiedlichen Treatment-Effekt zwischen den beiden Gruppen hin.

Auffällig ist jedoch der unterschiedliche Verlauf in der Zeit. Während es bei Männern zu Beginn des Eintritts zu einem, wenn auch nicht signifikanten, lock-in-Effekt zu kommen scheint, so ist dies bei Frauen nicht zu beobachten. Hier scheint der Treatment-Effekt zu Beginn des Beobachtungszeitraums sogar noch größer zu sein, bevor er zunächst etwas schwächer ausfällt, um sich dann zu stabilisieren.

Im Ergebnis zeigt sich also, dass es zwar Unterschiede zwischen den Geschlechtern gibt, dass diese jedoch geringer ausfallen als bei anderen Studien und auch nicht statistisch signifikant sind.

Eine weitere Aufteilung der Stichprobe entlang soziodemografischer Gruppen erscheint nach Migrationshintergrund sinnvoll. Menschen mit Migrationshintergrund sind im deutschen Arbeitsmarkt eine besondere Zielgruppe, da sie oft als „arbeitsmarktfern“ gelten, weil sie in der Regel über eine schlechtere Qualifikation verfügen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Deshalb ist es von besonderem Interesse, diese Teilgruppe näher zu betrachten, um eventuell Aussagen treffen zu können, ob die betrachtete Arbeitsmarktpolitik sich besonders dafür eignen könnte, Erfolge in dieser Teilgruppe zu erzielen.

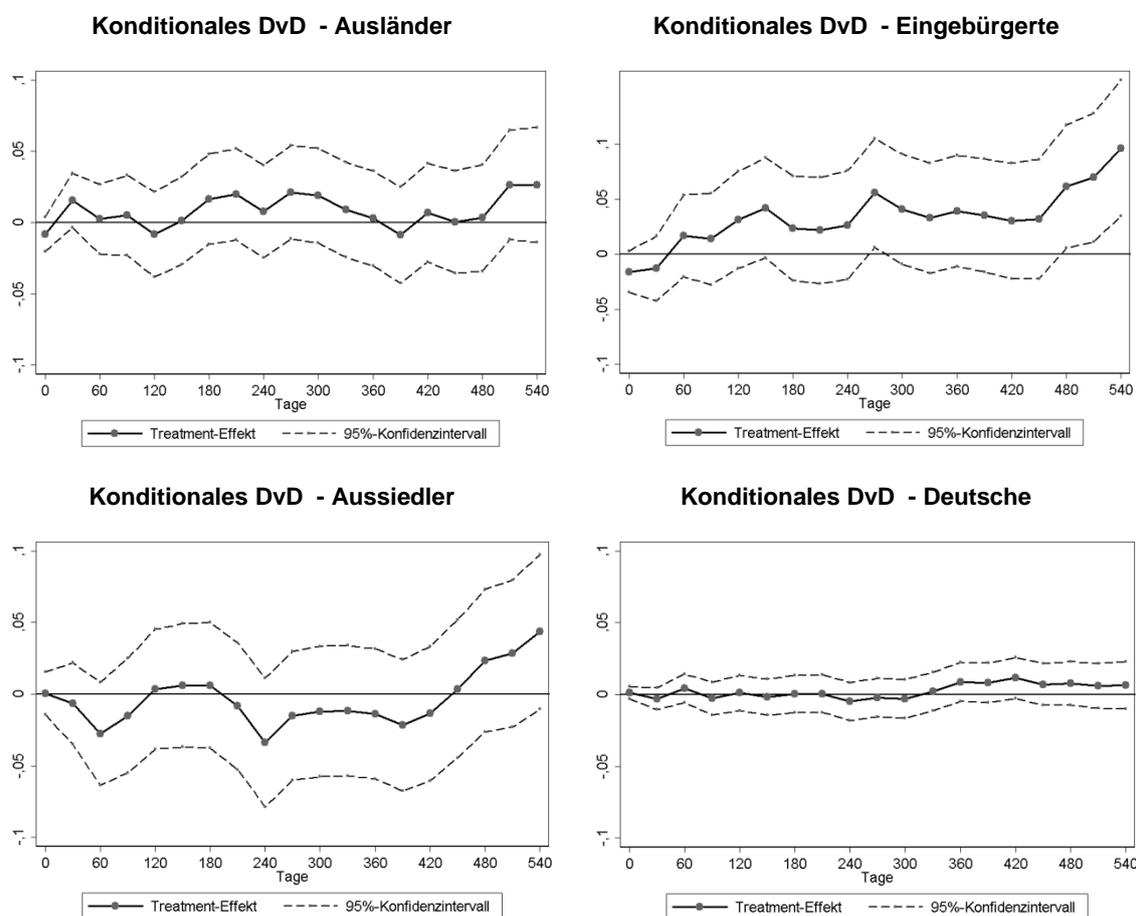
Grundsätzlich gilt auch hier, dass es im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ durch die besondere Fokussierung auf ältere Arbeitnehmer zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann, als dies für andere Maßnahmen gilt. Dies liegt darin begründet, dass die in den Stichproben beobachteten Personen mit Migrationshintergrund mit einer höheren Wahrscheinlichkeit noch Migrantinnen und Migranten der ersten Generation sind, welche vor langer Zeit nach Deutschland gekommen sind. Deshalb haben sie, im Vergleich zum Durchschnitt aller Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, zwar einerseits höchstwahrscheinlich keine deutsche Schulbildung durchlaufen, andererseits aber oftmals eine lange Berufserfahrung. Um diesen Umstand sowie den Einfluss des Zeitpunkts sowie des Ursprungs der Migration erfassen zu können, erlauben es die Daten, genau vier Gruppen hinsichtlich des Migrationshintergrundes zu unterscheiden. Als Referenzgruppe gelten Deutsche ohne Migrationshintergrund. Davon unterschieden werden einerseits Eingebürgerte, also Migranten, welche schon eine ausreichende Zeit in Deutschland verbracht haben, Aussiedler, also deutschstämmige Migranten aus Mittel- und Osteuropa, sowie Ausländer, also Migranten ohne deutsche Staatsangehörigkeit.¹⁰²

Abbildung 6.10 zeigt die Treatment-Effekte des konditionalen DvD-Verfahrens für diese vier Gruppen auf, wobei hier als abhängige Variable die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt verwendet wurde. Im Ergebnis zeigt sich, dass es in den Teilstichproben nach Migrationserfahrung zu keinen signifikant unterschiedlichen Treatment-Effekten kommt. Dies liegt zum einen wieder an der reduzierten Fallzahl, insbesondere bei den Eingebürgerten, welche die Signifikanz der Koeffizienten verhindern.

Qualitativ unterscheiden sich die Treatment-Effekte geringfügig. Menschen mit Migrationshintergrund weisen generell etwas größere Treatment-Effekte als Deutsche ohne Migrationshintergrund auf, wobei dies bei Eingebürgerten am stärksten der Fall zu sein scheint. Dagegen scheinen Aussiedler von einem starken *lock-in*-Effekt betroffen zu sein. Insgesamt zeigt sich also, dass zwar Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen existieren, diese jedoch gering ausfallen und auch nicht statistisch signifikant sind.

¹⁰² Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Unterscheidung zwischen Eingebürgerten und Aussiedlern die zeitliche Dimension nur teilweise erfasst. Es ist durchaus möglich, dass lange in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten sich aus verschiedenen Gründen nicht einbürgern wollen oder können. Diese Unterscheidung erlaubt jedoch auch eine Unterscheidung bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten.

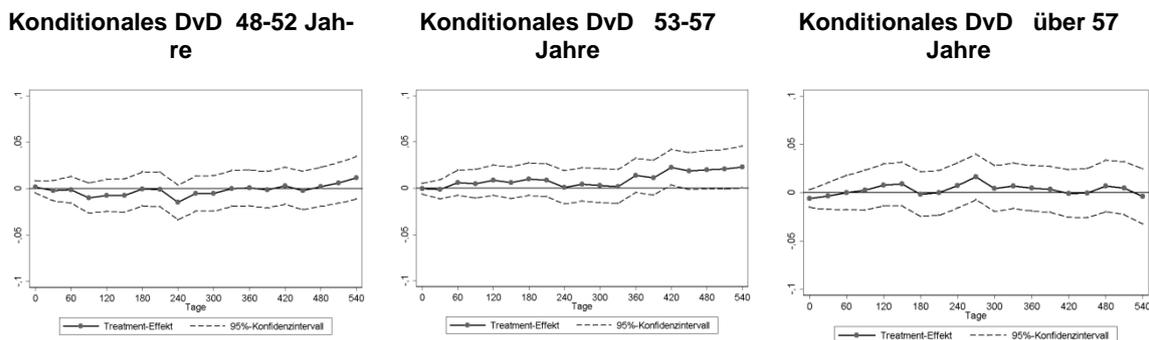
Abbildung 6.10: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Migrationshintergrund, konditionales DvD-Verfahren



Eine besonders im Kontext des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ gewichtige Unterscheidung ist die nach Altersgruppen. Da sich das Bundesprogramm speziell an ältere Arbeitslose richtet, von welchen angenommen wird, dass sie grundsätzlich schlechtere Integrationschancen als jüngere Arbeitslose haben, so stellt sich die Frage, ob innerhalb der Gruppe älterer Arbeitsloser das Alter zusätzlich eine Rolle spielt.

Zu diesem Zweck wird die Stichprobe wiederum in drei Gruppen aufgeteilt: ältere Arbeitslose zwischen 48 und 52 Jahren, zwischen 53 und 57 Jahren und ältere Arbeitslose über 57 Jahren. Abbildung 6.11 zeigt die Treatment-Effekte des konditionalen DvD-Verfahrens für diese drei Gruppen auf, wobei hier als abhängige Variable die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt verwendet wurde.

Abbildung 6.11: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Altersgruppen, konditionales DvD-Verfahren

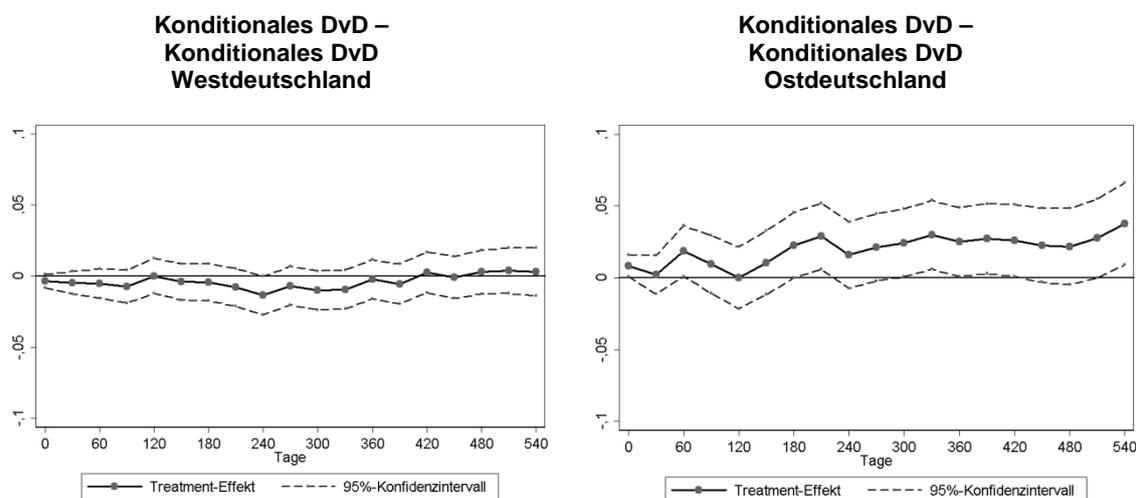


Wie bei den obigen Gruppen zeigen sich kaum signifikante Unterschiede in den Treatment-Effekten. In der jüngsten Altersgruppe sind die Treatment-Effekte sehr klein, ebenso in der ältesten Altersgruppe. Nur in der Gruppe der 53-57 Jährigen ist ein signifikanter Treatment-Effekt des Paktzutritts auf die Integrationswahrscheinlichkeit in den Ersten Arbeitsmarkt festzustellen, der jedoch erst nach etwa 15 Monaten einsetzt. Dies kann so interpretiert werden, dass das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ in etwa bei unterschiedlichen Altersgruppen wirkt. Demgegenüber hätte vermutet werden können, dass es zum so genannten *cream-skimming*-Effekt kommen kann, also eine vermehrte Vermittlung jüngerer und damit arbeitsmarktnäherer Arbeitsloser betrieben wird.

Eine weitere wichtige Unterscheidung der Treatment-Effekte basiert nicht auch soziodemografischen, sondern auf regionalen Unterschieden, genauer in der Unterscheidung der Effekte zwischen Ost- und Westdeutschland. Hinsichtlich der Arbeitsmarktlage unterscheiden sich beide Regionen erheblich. Während in Teilen Westdeutschlands nahezu Vollbeschäftigung herrscht, sind die östlichen Bundesländer von durchweg höheren Arbeitslosenquoten gekennzeichnet. Gerade vor dem Hintergrund der regionalen Unterschiede zwischen den Paktregionen, auch in Bezug auf die *common trends*-Annahme, scheint daher eine Unterscheidung sinnvoll.

Ex ante ist unklar, ob in Ost- oder Westdeutschland höhere Wirkungen zu erwarten sind. Zum einen könnte argumentiert werden, dass ältere Arbeitslose bei einer geringeren Arbeitslosenquote tendenziell leichter zu integrieren sind, zum anderen könnte bei einer höheren Arbeitslosenquote von größeren Maßnahmeeffekten ausgegangen werden. Die Treatment-Effekte werden differenziert nach Region in Abbildung 6.12 dargestellt, wobei auch hier die Treatment-Effekte des konditionalen DvD-Verfahrens mit der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als abhängige Variable dargestellt werden.

Abbildung 6.12: Auswirkung des Paktzutritts auf die Arbeitsmarktintegration nach Regionen, konditionales DvD-Verfahren



Im Ergebnis zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Regionen. In Westdeutschland ist eher kein positiver Treatment-Effekt zu beobachten, es sind sogar kurz- und mittelfristig eher negative Effekte erkennbar. Demgegenüber sind die Koeffizienten in Ostdeutschland fast durchgehend positiv und signifikant. Quantitativ erreichen die Treatment-Effekte hier ca. 4 Prozent, was ein relativ hoher Wert ist, gegeben, dass die durchschnittliche Integrationswahrscheinlichkeit in dieser Region bei etwa 20 Prozent nach 12 Monaten liegt.

Daraus kann geschlossen werden, dass positive Treatment-Effekte des Paktzutritts vor allem durch ostdeutsche Grundsicherungsstellen verursacht werden. Dies ist insofern positiv zu werten, als dass gerade in Regionen mit schlechterer Arbeitsmarktlage eine Initiative wie das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zu positiven Effekten führen kann.

Differenzierung nach Umsetzungstypen

Als dritte Unterscheidungsform nach individuellen soziodemografischen Merkmalen und Regionen werden im Folgenden die Treatment-Effekte bezüglich der Umsetzung und der Strategien der Grundsicherungsstellen unterschieden. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund entscheidend, dass das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ nicht als einheitliche arbeitsmarktpolitische Maßnahme betrachtet werden kann und deswegen gewichte Gründe zu der Annahme verleiten, dass sich die Treatment-Effekte zwischen den einzelnen Konzepten als heterogen darstellen können.

Tabelle 6.3 gibt hier einen Überblick über die im weiteren Verlauf untersuchten Typen von Grundsicherungsstellen und zeigt die jeweilige Größe der Unterstichproben. In der Regel sind die Gruppengrößen innerhalb der verschiedenen Typen sehr unterschiedlich. Man kann in der Regel meist eine große Gruppe als Normalfall identifizieren sowie einige kleinere Gruppen, die abweichende Strategien oder Umsetzungen betreiben. Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es dabei zu beachten, dass die Gruppengröße auch einen Einfluss auf die Signifikanz der gemessenen Treatment-Effekte haben kann. Die

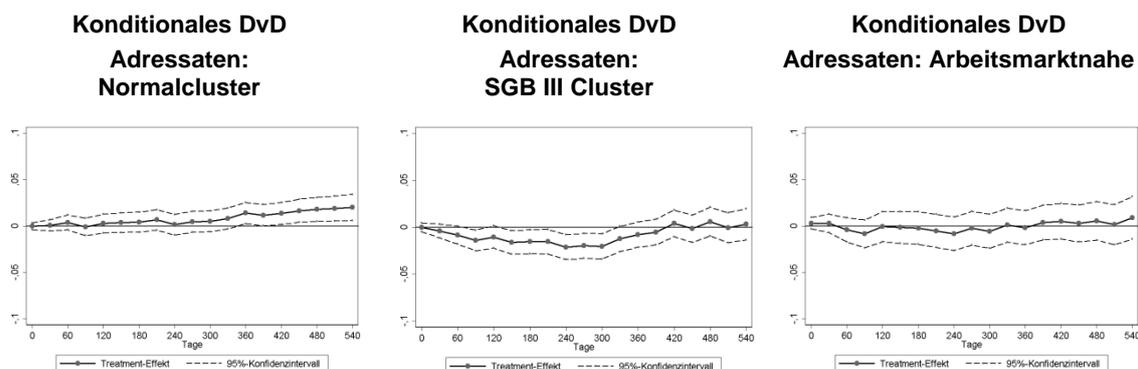
Unterschiede in den insgesamt zur Verfügung stehenden Beobachtungen liegen in fehlenden Antworten bei der Grundsicherungsstellenbefragung. Im Folgenden wird nun näher auf die einzelnen Gruppen und deren potenziell heterogene Treatment-Effekte eingegangen.

Tabelle 6.3: Fallzahlen nach Typisierung

Typen	Beobachtungen	Anteil in Prozent
Adressaten:		
Normalcluster	49.587	63
SGB III-Cluster	23.558	30
Arbeitsmarktnahe	6.036	8
	<i>79.181</i>	
Geschäftspolitische Ziele:		
Erwerbsorientierung	46.018	58
Integrationsorientierung	13.621	17
Erwerbsorientierung und soziale Integration	19.513	25
	<i>79.152</i>	
Teilnehmerseitige operative und instrumentelle Elemente:		
verpflichtende flexible Förderung mit individueller Begleitung	27.362	36
freiwillige flexible Förderung mit individueller Begleitung	32.184	42
freiwillige Förderung mit individueller Programmteilnahmedauer	4.760	6
freiwillige und koordinierte Förderung	11.565	15
	<i>75.871</i>	
Arbeitgeberseitige operative und instrumentelle Elemente:		
Beratungsorientiertes Regelleistungscluster	63.569	80
Subventionscluster	11.265	14
Experimentiercluster	4.348	5
	<i>79.178</i>	
Verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente:		
gemischt-koordinierte Umsetzung	19.829	27
intern-spezialisierte Umsetzung	20.929	29
gemischt-spezialisierte Umsetzung	27.570	38
gemeinsame Umsetzung	3.613	5
interne Umsetzung mit externem Sachverstand und ext. Vermittlung	432	1
	<i>72.373</i>	
Beteiligte Umsetzer:		
Geschlossene Umsetzung	58.820	76
Netzwerkcluster	18.793	24
	<i>77.613</i>	

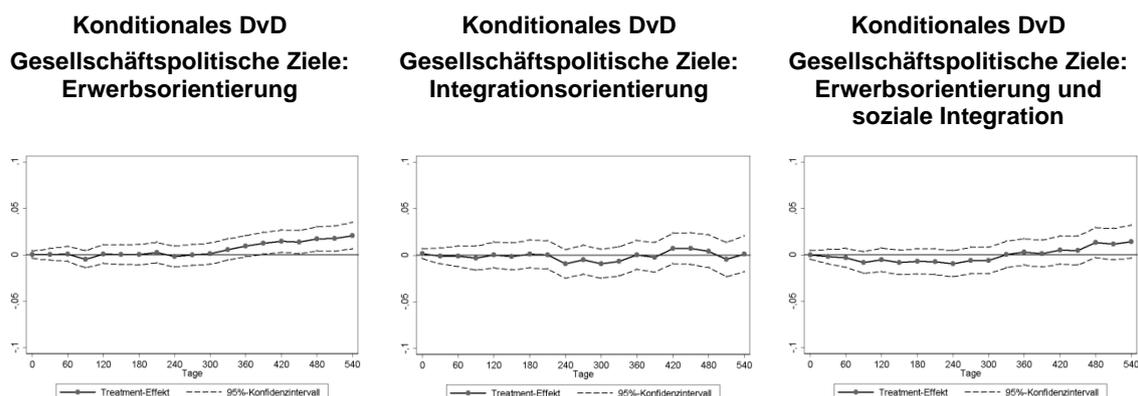
Zunächst wird der Umgang mit den Adressaten, also der vom Bundesprogramm vorgegebenen Zielgruppendefinition unterschieden. Ein Großteil der Grundsicherungsstellen bildet das Normalcluster, bei dem keine Modifikation besteht. Davon abweichend hat sich ein Teil der Grundsicherungsstellen dazu entschieden, insbesondere SGB III Empfänger oder arbeitsmarktnahe Personen zu adressieren.

Abbildung 6.13: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der Adressaten



Im Ergebnis zeigt sich in Abbildung 6.13, dass im Normalcluster ein dem normalen Treatment-Effekt ähnlicher Verlauf existiert. Dagegen scheint im SGB-III-Cluster ein mittelfristig negativer Treatment-Effekt aufzutreten, welcher aber nach ca. 12 Monaten nicht mehr signifikant ist. Überraschenderweise weisen Grundsicherungsstellen mit arbeitsmarktnahen Adressaten keinen signifikanten Treatment-Effekt auf, wo doch durch die Auswahl der Teilnehmer ein eher positiver Effekt zu erwarten gewesen wäre.

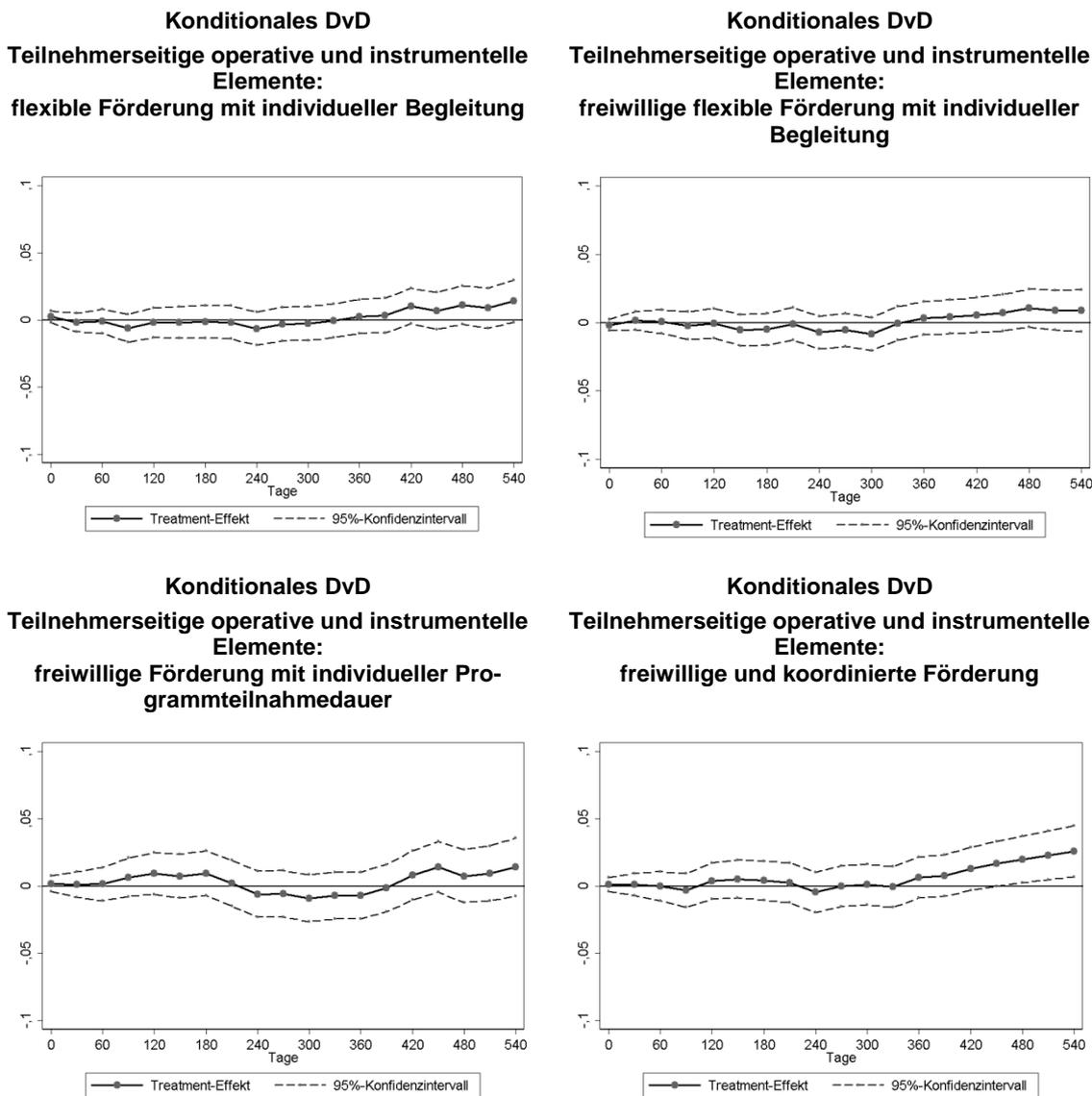
Abbildung 6.14 Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der geschäftspolitischen Ziele



Als Nächstes sollen die geschäftspolitischen Ziele der Grundsicherungsstellen unterschieden werden. Im Normalfall ist dies die Erwerbsorientierung, jedoch stellen Teile der Grundsicherungsstellen stattdessen die Integrationsorientierung oder die soziale Integration in den Vordergrund. Man könnte erwarten, dass erwerbsorientierte Grundsicherungsstellen etwas besser abschneiden mit Bezug auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt, und dies ist auch der Fall. In Abbildung 6.14 zeigen sich die schwach

positiven langfristigen Effekte des Treatments. Dagegen existieren diese nicht in integrationsorientierten Grundsicherungsstellen oder nur in schwächerer Form mit einem längeren *lock-in*-Effekt in solchen mit sozialer Integration als gesellschaftspolitischem Ziel.

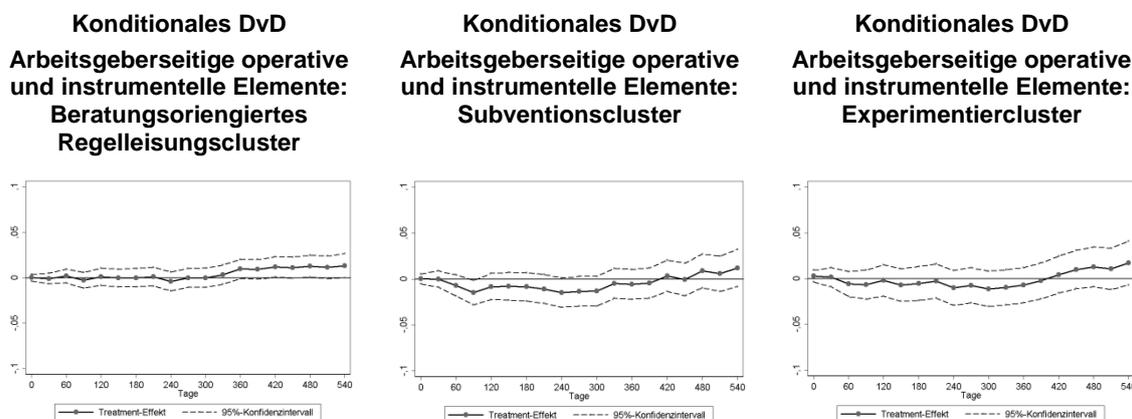
Abbildung 6.15: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elemente



Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ist die nach teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elementen. Hier wählt ein Großteil der Grundsicherungsstellen die flexible Förderung mit individueller Begleitung, teilweise freiwillig, teilweise nicht. Hier zeigen sich in Abbildung 6.15 eher weniger starke und weniger signifikante Treatment-Effekte. Ein kleiner Teil der Grundsicherungsstellen wählt eine freiwillige Förderung mit individueller Programmteilnahmedauer. In diesen scheint jedoch „Perspektive 50plus“ keinen Einfluss auf die Integration zu haben. Einzig diejenigen Grundsicherungsstellen, welche die freiwillige und koordinierte Förderung verwenden, weisen

einen positiven Treatment-Effekt auf, welcher jedoch erst am Ende des Beobachtungszeitraums Signifikanz erreicht, dafür aber mit 4 Prozent relativ groß ausfällt.

Abbildung 6.16: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der Arbeitsgeberseitige operative und instrumentelle Elemente

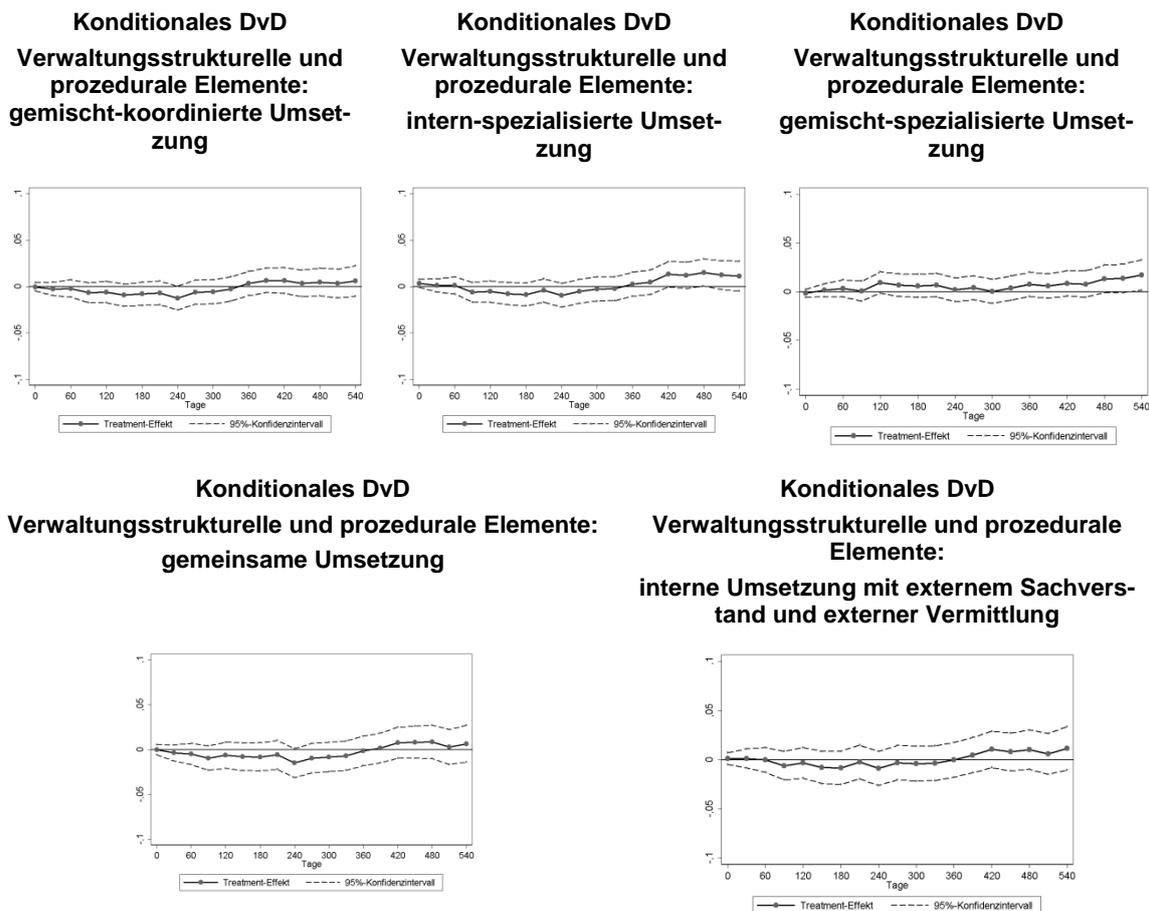


Quasi spiegelbildlich dazu ist auch eine Differenzierung nach arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elementen möglich. Ein Großteil der Grundsicherungsstellen befindet sich im Regelleistungscluster. Hier ist der übliche Treatment-Effekt zu beobachten, wie in Abbildung 6.16 zu sehen ist. Dagegen ist jeweils ein kleiner Teil im Subventionscluster, wo sich keine positiven Effekte zeigen und teilweise negative *lock-in*-Effekte auftauchen. Ebenso finden sich im Experimentiercluster keine signifikanten Treatment-Effekte.

Eine letzte Unterscheidung erfolgt in Bezug auf die verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente. Der Großteil der Grundsicherungsstellen teilt sich in die Cluster gemischt-koordinierte Umsetzung, intern-spezialisierte Umsetzung und gemischt-spezialisierte Umsetzung; ein kleiner Teil nutzt jeweils die gemeinsame Umsetzung oder die interne Umsetzung mit externem Sachverstand und externer Vermittlung. Dabei finden sich jedoch, wie in Abbildung 6.17 dargestellt, kaum signifikante Unterschiede.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Differenzierung der Grundsicherungsstellen in unterschiedliche Ansätze oder Organisationsformen wenig herausragende Unterschiede in den Treatment-Effekten erkennen lässt. Bei der freiwilligen und koordinierten Förderung der teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elemente scheint jedoch eine besonders positive Wirkung von „Perspektive 50plus“ festzustellen zu sein. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss zudem berücksichtigt werden, dass die Differenzierung auf der Ebene der Grundsicherungsstelle und nicht der einzelnen Person erfolgt, was die Robustheit der statistischen Ergebnisse begrenzt.

Abbildung 6.17: Auswirkung des Paktzutritts nach Typisierung der verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elemente



6.2.7 Schlussfolgerungen aus der Differenz-von-Differenzen-Analyse

Auf der Grundlage des Differenz-von-Differenzen-Verfahrens lassen sich positive Treatment-Effekte des Paktzutritts in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ erkennen, die jedoch in Größenordnung und Signifikanz schwach ausfallen. Die geringe Signifikanz könnte erstens erklärt werden durch eine „Verdünnung“ des Treatments im Sinne des *Intent-to-Treat*-Effekts, zweitens durch Substitutions- und Verdrängungseffekte innerhalb der Region und drittens durch die Tatsache, dass nicht zwischen Finanzierungsmodell A/B und C differenziert werden kann, die nach den Ergebnis des Matching-Verfahrens (vgl. Abschnitte 6.3 und 6.4) gegenläufige Effekte auf die Integration haben.

Zum Teil – abhängig von den gewählten Differenzierungen – kommt es auch zu negativen kurz- bis mittelfristigen Treatment-Effekten. Dies ist vor allem beim Abgang aus dem Leistungsbezug zu beobachten, der infolge eines Paktzutritts in „Perspektive 50plus“ bis zu einer Dauer von ca. 8 Monaten vermindert wird; von da an sind jedoch positive Effekte festzustellen. Die Erklärung für den anfänglich deutlich negativen Effekt könnte sein, dass Personen, die aus anderen Gründen als einer Integration aus dem Leistungsbezug aussteigen wollen, durch „Perspektive 50plus“ dazu bewegt werden, länger im Leistungsbezug bzw. in der Betreuung durch die Grundsicherungsstelle zu

verbleiben, oder dadurch, dass die Umsetzung des Bundesprogramms zunächst Ressourcen innerhalb der Grundsicherungsstellen bindet, welche dann erst später wieder für die Integration zur Verfügung stehen.

6.3 Wirkungen der individuellen Teilnahme an Perspektive50plus

6.3.1 Zielsetzungen

Im Unterschied zum Effekt des potenziellen Treatments über den Paktbeitritt einzelner Grundsicherungsstellen im Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird hier der Effekt des tatsächlichen Treatments auf den Erwerbsverlauf und Leistungsbezug einzelner Individuen geschätzt. Es handelt sich daher nicht um *Intent-to-Treat*-Effekte, was bei der Interpretation der Größenordnung der Effekte zu berücksichtigen ist.

Wie bereits im Abschnitt 6.1.3 diskutiert, werden hierbei unterschiedliche Treatment-Variablen verwendet, um die genaue Wirkung des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zu identifizieren:

- Tatsächliche Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“,
- Aktivierung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“,
- Teilnahme an Coaching-Maßnahmen,
- Teilnahme an Trainingsmaßnahmen.

Eine der am häufigsten zur Schätzung kausaler Effekte verwendeten nicht-experimentellen Methoden ist der *Matching*-Ansatz. Das grundlegende Konzept besteht darin, die Teilnehmenden mit nichtteilnehmenden Kontrollpersonen zu vergleichen, die ihnen sehr „ähnlich“ sind, und zwar so, dass zwischen ihnen und den Teilnehmenden keine nennenswerten Unterschiede in den sonstigen beobachtbaren Merkmalen bestehen.

Damit der *Matching*-Ansatz unverzerrte Ergebnisse liefert, müssen, vergleichbar mit dem DvD-Verfahren, bestimmte Annahmen getroffen werden. Die wichtigste dabei ist, dass die Selektion in eine zu evaluierende Maßnahme nur von beobachteten Faktoren abhängt, so dass konditionale Unabhängigkeit (*Conditional Independence Assumption*, CIA) gilt.¹⁰³ Das bedeutet, dass die Ergebnisse und das Treatment unkorreliert sind, wenn die beobachteten Unterschiede berücksichtigt werden. Die Annahme besagt, dass die Ergebnisvariable der Nichtteilnehmer unabhängig vom Teilnahmestatus ist, nachdem für beobachtbare Variablen kontrolliert wurde. Dies setzt voraus, dass alle relevanten Sachverhalte in den Daten erfasst werden. Inwiefern dies bei der Evaluation von

¹⁰³ Eine weitere notwendige Annahme bei der Anwendung von Matching ist die gleiche Stützmeng (Common Support). Diese Bedingung stellt sicher, dass nicht unvergleichbare Personen verglichen werden. Technisch bedeutet dies, dass der Teilnahmestatus nicht perfekt durch die erklärenden Variablen vorausgesagt wird. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn Hochschulabsolventen als Vergleichsgruppe für eine Maßnahme herangezogen würden, die ausschließlich für Personen ohne höheren Bildungsabschluss bestimmt ist. Da für Personen mit Hochschulabschluss die Teilnahmewahrscheinlichkeit gleich null ist, stellen sie keine sinnvolle Kontrollgruppe im Rahmen eines Matching-Ansatzes dar. Es soll also sichergestellt sein, dass Personen mit derselben Ausprägung der Variablen X sowohl eine positive Wahrscheinlichkeit aufweisen, Teilnehmer zu sein als auch Nichtteilnehmer zu sein (siehe Heckman et al. 1999).

„Perspektive 50plus“ vorausgesetzt werden kann, wird in Abschnitt 6.3.3 näher diskutiert.

Prinzipiell kann das *Matching*-Verfahren implementiert werden, indem verlangt wird, dass Teilnehmende und Kontrollpersonen exakt dieselben beobachtbaren Eigenschaften haben (beispielsweise gleiches Geschlecht, Alter und Qualifikation). Bei einer großen Zahl von Merkmalen wie in der hier vorgestellten Evaluation ist dieses Vorgehen jedoch nicht möglich, da es eventuell keine zwei Personen mit exakt identischen Merkmalskombinationen gibt. Stattdessen wird ein *Matching* auf Basis der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit durchgeführt. Wie Rosenbaum und Rubin (1983) zeigen, ist es ausreichend, Teilnehmer und Nichtteilnehmer auf Basis ihrer geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit zuzuordnen. Diese Teilnahmewahrscheinlichkeit wird als *Propensity Score* (Index der Teilnahmeneigung) bezeichnet.¹⁰⁴

Bei der Implementierung des *Propensity Score Matching* wird die Teilnahme an „Perspektive 50plus“ in einem ersten Schritt mittels einer ökonomischen Schätzung eines Wahrscheinlichkeitsmodells durch die beobachteten Merkmale erklärt. Auf der Basis der geschätzten Koeffizienten wird im Anschluss für jede Person der *Propensity Score* vorhergesagt. Zu jedem oder jeder Teilnehmenden werden nun vergleichbare Nichtteilnehmende gesucht, wobei das Maß für die Ähnlichkeit der Unterschied in dem geschätzten *Propensity Score* ist. Der kausale Effekt wird geschätzt, indem der gewichtete Durchschnitt der Ergebnisvariablen der Nichtteilnehmenden vom Durchschnitt der Ergebnisvariablen der Teilnehmenden subtrahiert wird.¹⁰⁵

Die Stichproben mit den Kontrollpersonen, deren Ziehung im nächsten Abschnitt noch näher beschrieben wird, werden zwei Populationen entnommen:

- Zum einen Personen, die von nicht am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnehmenden Grundsicherungsstellen betreut werden (Vergleichsgruppe A). Diese Personen können also deshalb nicht teilnehmen, weil sie nicht in einer Paktregion ansässig sind. Ziel ist es, aus diesen Personen diejenigen auszuwählen, die an „Perspektive 50plus“ teilgenommen hätten, wenn „Perspektive 50plus“ von ihren Grundsicherungsstellen durchgeführt worden wäre.
- Zum anderen Personen, die nicht oder noch nicht an „Perspektive 50plus“ teilnehmen, obwohl „Perspektive 50plus“ in ihren Grundsicherungsstellen durchgeführt wird (Vergleichsgruppe B). Die Logik ist hierbei, diejenigen Individuen zu finden, die nur durch unsystematische Gründe nicht oder noch nicht an „Perspektive 50plus“ teilgenommen haben. Die noch nicht teilnehmenden Personen werden aus

¹⁰⁴ Die Analogie zu einer experimentellen Situation ist klar gegeben: Würde man bei Experimenten im Nachhinein eine Schätzung des Propensity Score durchführen, dann hätte keine der unabhängigen Variablen einen signifikanten Einfluss, weil die Teilnahme ja gerade zufällig, das heißt unabhängig von den unabhängigen Variablen, erfolgt. Das Zuordnen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern auf Basis des geschätzten Propensity Score gleicht diese Unterschiede im Prinzip aus, so dass eine experimentelle Situation simuliert wird.

¹⁰⁵ Für die Schätzungen wird das *Nearest-Neighbor-Matching* mit drei Kontrollpersonen für jede Treatmentbeobachtung verwendet. Ferner wird eine maximale Entfernung zwischen den Werten des Propensity Scores der Matching-Partner von 0,0001 vorgegeben, um den Vergleich auf hinsichtlich der Teilnahmewahrscheinlichkeit ähnliche Gruppen zu beschränken.

der Stichprobe der teilnehmenden Personen gezogen, wobei nur die Information genutzt wird, die sich auf den Zeitraum vor dem Eintritt bezieht.

Für beide Kontrollgruppen sprechen bestimmte Gründe, während andere dagegen sprechen. Der wesentliche Vorteil von Vergleichsgruppe A ist, dass es nicht von den Entscheidungen der einzelnen Person abhängig ist, ob die betreffende Region eine Paktregion ist oder nicht. Insofern hat man es auf der individuellen Ebene mit einer quasi-experimentellen Situation zu tun. Der Nachteil von Vergleichsgruppe A besteht darin, dass die Vergleichbarkeit der Regionen hinsichtlich der Arbeitsmarktlage und weiteren regionalen Merkmalen aufgrund von regionalen Unterschieden möglicherweise nicht gewährleistet ist.¹⁰⁶

Ein Problem bei der Verwendung von Vergleichsgruppe B könnte sein, dass es keine ausreichende Zahl von passenden Kontrollpersonen gibt; insbesondere im Fall der pauschalen Zuweisung stehen theoretisch keine Kontrollbeobachtungen aus derselben Grundsicherungsstelle zur Verfügung. Je weniger Kontrollbeobachtungen es gibt, desto schlechter ist zudem die Übereinstimmung zwischen Treatment- und Kontrollpersonen. Ferner ist es möglich, wie in Abschnitt 5.1.2 beschrieben, dass Aktivierungen nicht in der Datenbank der gsub erfasst sind. In diesem Fall ist die Kontrollgruppe mit Teilnehmerbeobachtungen kontaminiert, was zu einer Verzerrung der Schätzergebnisse nach unten führen würde. Entsprechend werden Grundsicherungsstellen ausgeschlossen, bei denen die Zahl der Aktivierungen unplausibel ist. Dabei werden die gleichen Kriterien angelegt wie in Abschnitt 5.1.2. Der Ausschluss von bestimmten Grundsicherungsstellen löst das Problem der unvollkommenen Erfassung aber vermutlich nur zum Teil. Schließlich ist es, wie bereits in Bezug auf das DvDvD-Verfahren erwähnt, möglich, dass das Bundesprogramm „Abstrahleffekte“ auf die nicht durch das Bundesprogramm betreuten Personen derselben Grundsicherungsstellen hat, wodurch die Annahme nicht erfüllt ist, dass die Kontrollgruppe durch das Treatment unbeeinflusst ist. Der Vorteil der Kontrollgruppe B liegt demgegenüber in einer besseren Übereinstimmung der Regionalmerkmale.

Im ersten Fall wird implizit angenommen, dass die individuelle Selektion das größere Problem ist. Im zweiten Fall wird dem Problem der systematischen Selektion der Grundsicherungsstellen implizit das größere Gewicht gegeben. Die Verwendung beider Konzepte kann Hinweise darauf geben, ob eines dieser Probleme zu Abweichungen in den geschätzten Effekten führt.

6.3.2 Datengrundlage

Datenquellen

Die Quellen und die Aufbereitungsschritte für die administrativen Daten aus den Beständen der BA sind größtenteils identisch zum Vorgehen beim Differenz-von-Differenzen-Verfahren. Anders als dort werden jedoch hier auch die Teilnehmerdaten der Grundsicherungsstellen aus der Teilnehmerdatenbank der gsub herangezogen. Diese geben Aufschluss über die Teilnahme und die Aktivierung im Bundesprogramm „Per-

¹⁰⁶ Aus diesem Grund empfehlen Heckman et al. 1999, Kontrollgruppen aus demselben regionalen Umfeld zu ziehen.

spektive 50plus“. Ferner werden Information über alle Maßnahmeteilnahmen innerhalb von „Perspektive 50plus“ zugespielt. Die Teilnehmerdatenbank ist die einzige Datenquelle, mit deren Hilfe Teilnahmen und Aktivierungen zuverlässig identifiziert werden können. Da die Teilnehmerdatenbank eine vollständige Erfassung erst ab dem 01.01.2010 gewährleistet, begrenzt dies den Untersuchungszeitraum auf das Jahr 2010.

Als Ergebnisvariablen werden wie im Differenz-von-Differenzen-Verfahren Informationen aus der Beschäftigten-Historik und der Leistungs-Historiken verwendet, da sich Verläufe in diesen Daten genauer und über einen längeren Zeitraum als in der Teilnehmerdatenbank abbilden lassen.

Stichprobe der Teilnehmenden für das Matching-Verfahren

Für die Gruppe der Teilnehmenden werden Zugänge in die Förderung nach dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ vom 01.01.2010 bis 31.12.2010 berücksichtigt. Als Stichprobe werden nach einem Zufallsverfahren 14.998 arbeitslose ALG-II-Leistungsbezieher im Alter von 48 bis 64 Jahren gezogen, die gemäß der Teilnehmerdatenbank seit dem 01.01.2010 in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ aufgenommen wurden.

Für die Ziehung der Stichprobe wurde eine Schichtung nach Grundsicherungsstellen vorgegeben. Um zu vermeiden, dass Personen der Vergleichsgruppe B der Nichtteilnehmenden bereits vor dem 01.01.2010 an „Perspektive 50plus“ teilgenommen haben, werden nur die 58 Grundsicherungsstellen berücksichtigt, die am 1.1.2010 einem der Beschäftigungspakte beigetreten sind. Ferner kann nur auf diese Weise die Untersuchung auf die erste Teilnahme an „Perspektive 50plus“ eingeschränkt werden, was im Sinne einer möglichst großen Einheitlichkeit des Treatments wünschenswert ist. Die Beschränkung auf die neu zutretenden Grundsicherungsstellen begrenzt den Bereich, für den intern valide Aussagen über die Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“ getroffen werden können, in ähnlicher Weise, wie das auch für das Differenz-von-Differenzen-Verfahren gilt.

Ferner wurden gemäß der Zahl der insgesamt in der Grundsicherungsstelle betreuten Personen drei Größenklassen gebildet und im Verhältnis 1:2:3 jeweils 142, 283 oder 425 Personen in die Stichprobe gezogen; diese Zahlen ergaben sich aus der Sollgröße von 15.000 Personen und der Gruppe der berücksichtigten Grundsicherungsstellen.

Stichproben der Nichtteilnehmenden für das Matching-Verfahren

Wie in Abschnitt 6.3.1 bereits erwähnt, werden die beiden verwendeten Kontrollgruppen zum einen aus Personen außerhalb der an „Perspektive 50plus“ teilnehmenden Regionen gezogen. Zum anderen handelt es sich um Personen, die in einer der Paktregionen beheimatet sind, aber selbst nicht am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnehmen. In jedem Fall handelt es sich um Personen, die am 01.11.2010 im ALG-II-Leistungsbezug waren oder vom 01.01.2010 bis zum 01.11.2010 in den ALG-II-Leistungsbezug zugegangen sind und die am 01.01.2010 bzw. zum Zeitpunkt des Zugangs arbeitslos waren oder nach diesem Zeitpunkt mindestens für einen Tag arbeitslos wurden.

Es werden folgende Stichproben zufällig gezogen:

- Stichprobe A: 44.930 zufällig gezogene arbeitslose ALG-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher im Alter von 48 bis 64 Jahren aus 42 nicht am Bundesprogramm teilnehmenden Grundsicherungsstellen;
- Stichprobe B: 44.973 zufällig gezogene arbeitslose ALG-II- Leistungsbezieherinnen und -bezieher im Alter von 48 bis 64 Jahren aus den 58 Grundsicherungsstellen, die seit dem 1. Januar 2010 am Bundesprogramm teilnehmen. Diese Personen nehmen selbst nicht am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teil.

Die Stichprobe A wurde aus 42 Grundsicherungsstellen gezogen, die bis zum Ende der zweiten Programmphase von „Perspektive 50plus“ nicht am Bundesprogramm teilnahmen und sich zugleich an der IAW-Befragung der Grundsicherungsstellen und Paktkoordinatoren im Jahr 2008 beteiligt hatten. Aus der relativ kleinen Zahl von Grundsicherungsstellen ergibt sich hier eine Stichprobengröße von 489, 978 oder 1.467 SGB-II-Leistungsempfänger oder -empfängerinnen in der einzelnen Grundsicherungsstelle in Abhängigkeit von deren Größe.

Für die Stichproben B wurde die gleiche Regionalauswahl zugrunde gelegt wie für die Teilnehmerstichprobe, da in diesem Verfahren die Möglichkeit genutzt werden soll, Vergleichspersonen aus derselben Grundsicherungsstelle zu gewinnen. In der Vergleichsgruppe B wurden ergänzend zu den Personen, die nach der Teilnehmerdatenbank niemals in „Perspektive 50plus“ eingetreten waren, auch Personen verwendet, die bis zum Beobachtungszeitpunkt nicht an „Perspektive 50plus“ teilgenommen haben, aber später in das Programm eintraten. Dadurch wird vermieden, dass beim Matching auf künftige Ereignisse konditioniert wird, was eine Verzerrung der Schätzergebnisse zur Folge haben kann.¹⁰⁷

Beobachtungszeiträume

Die Stichprobe der Teilnehmenden beruht auf den Zugängen in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ ab dem 01.01.2010 bis zum 30.11.2010 (vgl. Abbildung 6.18) Diese Personen werden hinsichtlich ihrer Erwerbszustände bis zum 31.10.2011 nachverfolgt. Dabei werden die Indikatoren „Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ und „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ aus dem erweiterten Verbleibsnachweis in der Beschäftigtenstatistik und ergänzend aus den Maßnahmeteilnehmer-Daten der BA gewonnen. Da der erweiterte Verbleibsnachweis mit einer Verzögerung von ca. 6 Monaten zur Verfügung steht, endet die Beobachtungsperiode in diesem Fall im dritten Quartal 2011. Der Indikator „ALG-II-Leistungsbezug“ kann bis zum 31.07.2011 erfasst werden. Der Zeitraum, in dem Integrationen beobachtet werden, verkürzt sich um sechs Monate, wenn zusätzlich die Nachhaltigkeit der Integration in diesem Zeitraum in die Ergebnisvariable aufgenommen wird.

¹⁰⁷ Vgl. dazu die ausführliche Diskussion in Stephan (2011).

Abbildung 6.18: Zeitliches Raster für das *Matching*-Verfahren

2008				2009				2010				2011				2012			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Eintrittskohorten in P50+, hypothetische Eintrittskohorten für die Kontrollgruppen im Matching-Verfahren																			
								■	■	■	■	■	■	■					
								■	■	■	■	■	■	■					
									■	■	■	■	■	■					
										■	■	■	■	■					

Legende: Schwarz – Zeitpunkt des Zugangs; mittelgrau – Nachverfolgungszeitpunkt zur Feststellung von Integrationen (erweiterter Verbleibsnachweis); hellgrau – Sechsmonatszeitraum zur Feststellung der Nachhaltigkeit der Integration.

Die Ergebnisvariablen werden im Fall der Teilnehmergruppe vom Zeitpunkt des Eintritts in „Perspektive 50plus“ bzw. in einem Teil der Analysen vom Zeitpunkt des Beginns der Aktivierung oder einer Coaching-Maßnahme gemessen. Für die Nichtteilnehmenden sowie für die Kontrollgruppe sind diese Zeitpunkte nicht definiert. Daher werden für einen gegebenen Eintrittszeitpunkt (beispielsweise den 01.01.2010) alle potenziellen Kontrollbeobachtungen mit zu diesem Zeitpunkt bestehenden Leistungszeiträumen als mögliche Matching-Partner verwendet. Dabei wird die Dauer des bisherigen Leistungsbezugs bis zum aktuellen Stichtag als eine Variable verwendet, die für das Matching benutzt wird. Eine Person kann so als Kontrollperson für Teilnehmende, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Bundesprogramm eintreten, verwendet werden. Gegenüber alternativen Verfahren wie der zufälligen Ziehung eines hypothetischen Zugangsdatums hat dies den Vorteil, dass der Informationsgehalt der Daten besser ausgenutzt wird (Stephan 2008).

6.3.3 Methodik

Schätzung des Propensity Scores

Im hier verwendeten *Propensity Score Matching* wird in einem ersten Schritt für die Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden die Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ vorhergesagt (siehe Abschnitt 6.1).

Auf dieser Basis werden Teilnehmende mit Nichtteilnehmenden verglichen, die eine (nahezu) ebenso große Teilnahmewahrscheinlichkeit haben.

Bei der Schätzung der *Propensity Scores* gilt es zu berücksichtigen, dass es im Stichprobenzeitraum zwischen 01.01.2010 und 31.12.2010 12 Monate gibt, in denen ein Eintritt in das Treatment (Bundesprogramm, Aktivierung, ...) möglich war. Deshalb wird der *Propensity Score* jeweils für jeden Monat neu geschätzt, da sich die beiden Gruppen ändern, wenn Personen aus der Kontrollgruppe in die Programmgruppe wechseln. Die Schätzung der *Propensity Scores* erfolgt dabei jeweils durch Probit-Modelle, da die Teilnahmewahrscheinlichkeit eine binäre Variable darstellt und höchstwahrscheinlich nicht linear von den einzelnen Kovariaten beeinflusst wird:

$$Pr(Y = 1|X = x) = \Phi(x'\beta)$$

wobei Φ die Verteilungsfunktion einer Standardnormalverteilung bezeichnet. Die Parameter β stellen hier den Einfluss der Kovariaten x auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit dar.

Die Schätzung der *Propensity Scores* steht im engen Zusammenhang mit der Validität der CIA, die im letzten Unterabschnitt diskutiert wurde, denn nur diejenigen Unterschiede, die sich in den Kovariaten x ausdrücken, werden im *Matching*-Verfahren berücksichtigt. Ferner darf die Zuweisung in die beiden Gruppen durch das Modell nicht deterministisch sein, sondern es muss eine Überlappung der Teilnehmer- und Kontrollgruppe hinsichtlich der einbezogenen Eigenschaften geben, da ansonsten die Vergleichbarkeit nicht gewährleistet wäre.

Für die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit steht mit den verwendeten Daten eine Vielzahl von Variablen auf verschiedenen Ebenen zur Verfügung. Auf der individuellen Ebene fließen das Geschlecht, das Alter, die Ausbildung, die Anzahl der in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, gesundheitliche Einschränkungen sowie der Schwerbehindertenstatus, die Art der gesuchten Tätigkeit, der Migrationshintergrund und die frühere Stellung im Beruf in die Schätzungen ein. Zusätzlich wird über Dummy-Variablen der Beruf und der Wirtschaftszweig der früheren Tätigkeit berücksichtigt. Aus den Beschäftigungs-, Maßnahme- und Leistungs-Historiken lassen sich weiter die Erwerbsbiografien der Individuen innerhalb der letzten Jahre darstellen. Diese gehen in flexibler Form in die Schätzungen ein. Die zeitliche Dimension spielt dabei eine wichtige Rolle. Daher wird in dieser Analyse die Anzahl der Monate berücksichtigt, welche die Individuen in den verschiedenen Erwerbszuständen im letzten Jahr, in den letzten vier Jahren sowie in den letzten sieben Jahren verbracht haben. Ferner wird die Dauer des bisherigen SGB-II-Leistungsbezugs berücksichtigt.

Neben individuellen Merkmalen spielen auch Eigenschaften der Arbeitsmarktregion eine entscheidende Rolle. Deshalb werden der Schätzung regionale Informationen auf der Ebene der Grundsicherungsstelle zugespielt, welche die Situation in der Region aufzeigen: die Wirtschaftsleistung gemessen in BIP zu Marktpreisen je Erwerbstätigen, der Ausländeranteil im Bereich der Grundsicherungsstelle, der Anteil der Beschäftigten in Industrie und Dienstleistungssektor, Fortzüge und Zuzüge relativ zum Bevölkerungsbestand, die Bevölkerungsdichte, der Anteil 50- bis 65-Jähriger an der Bevölkerung sowie die Arbeitslosenquote. Eine Übersicht über alle verwendeten Variablen und ihre Mittelwerte findet sich im Anhang (Tabellen 6.7 und 6.8).

Eine Übersicht über die Schätzergebnisse – jeweils getrennt für Kontrollstichproben A und B – findet sich in den Tabellen 6.3 und 6.4 im Anhang. Dabei werden jeweils die Ergebnisse des ersten bis zwölften Monats gezeigt. Männer sind tendenziell häufiger im Treatment als Frauen, ebenso eher ältere Arbeitslose ab 53 Jahren im Vergleich zur Basiskategorie der 48- oder 49-Jährigen. Die Ausbildung eines oder einer älteren Arbeitslosen hat meist keinen systematischen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit – jedoch werden tendenziell öfter Individuen mit besserer Schulbildung im Treatment beobachtet. Menschen mit gesundheitlicher Einschränkung und Migranten haben eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit, auf der anderen Seite fördert eine zeitliche Flexibilität der gesuchten Arbeit die Aufnahme ins Treatment. Bezüglich der Stellung im früheren Beruf werden Teilzeitangestellte weniger häufig dem Treatment zugewiesen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus den Erwerbsbiografien: Je länger die Beschäftigungsdauer in der Vergangenheit, desto wahrscheinlicher, je länger Arbeitslosigkeit oder Programmzugehörigkeit, desto unwahrscheinlicher ist ein Treatment. Migrationshintergrund und ausländische Staatsangehörigkeit beeinflussen die Teilnahme negativ.

Bei den regionalen Variablen hat der Ausländeranteil bei Kontrollgruppe A einen zunächst positiven, in den späteren Monaten negativen Einfluss; bei Kontrollgruppe B ist der Einfluss durchweg negativ. Der Anteil der Arbeitnehmer in Industrie und Dienstleistungen sowie der Anteil Älterer haben bei Kontrollgruppe A einen negativen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit, bei Kontrollgruppe B ist der Einfluss uneinheitlich. Die anderen Variablen sind ebenfalls größtenteils signifikant, jedoch mit teilweise unterschiedlichen Vorzeichen. Aufgrund der unterschiedlichen Regionalabgrenzung ist es plausibel, dass vor allem bei den Regionalvariablen Unterschiede zwischen Kontrollgruppe A und B festzustellen sind. Auffällig ist, dass das Vorzeichen einiger Koeffizienten zwischen den Monaten des Jahres 2010 wechselt.

Die Regressionen weisen einen relativ hohen Wert des Gütemaßes Pseudo- R^2 nach McFadden (1973) auf: sie liegen zwischen 0.12 und 0.26. Offenbar kann das Modell einen relativ großen Teil der individuellen Unterschiede in der Teilnahmewahrscheinlichkeit vorhersagen. Zugleich ist die Determination der Teilnahme durch das Schätzmodell nicht vollkommen; es verbleiben die „zufälligen“ Gründe für den Eintritt in das Treatment, die zur Identifikation erforderlich sind.

Plausibilität der Conditional Independence Assumption (CIA)

Die *Conditional Independence Assumption* (CIA) ist fundamental für die Validität des *Matching*-Verfahrens. Sie kann nicht getestet, sondern nur plausibel gemacht werden. Im Fall von „Perspektive 50plus“ ist zu fragen, ob es nicht in der Schätzung des *Propensity Scores* berücksichtigte Determinanten des individuellen Zugangs in das Bundesprogramm gibt, die zugleich die Ergebnisvariablen beeinflussen.

Entscheidend dafür ist der Informationsgehalt der verwendeten Daten. Lechner und Wunsch (2011) bewerten die aus den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit gewonnenen und um Regionalinformationen ergänzten Daten als „*probably the most informative database that is currently available for evaluating typical labor market programs*“. Ihr Datensatz enthält zusätzlich zu den genannten und auch in dieser Studie verwendeten Daten noch die zugespielten Daten des Betriebs der letzten Beschäftigung aus dem Betriebs-Historik-Panel. Sie vergleichen die Ergebnisse, die mit diesen Daten erzielt werden, mit Ergebnissen auf der Grundlage weniger umfangreicher Informationen. Dazu betrachten sie Ergebnisse des *Matching*-Verfahrens für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie für Weiterbildungsmaßnahmen.

Nach ihren Ergebnissen ist es insbesondere wichtig, neben soziodemografischen Informationen auch möglichst differenzierte Informationen über den bisherigen Erwerbsverlauf, über den Gesundheitszustand und über die Eigenschaften des letzten Beschäftigungsbetriebs zu besitzen, um Verzerrungen der Schätzergebnisse zu vermeiden. Mit Ausnahme der letzten Merkmale der Gruppe entspricht der in dieser Studie verwendete Datensatz diesen Anforderungen. Dabei ist zu vermuten, dass Merkmale des letzten Arbeitgebers eine umso schwächere Bedeutung haben, je mehr Zeit seit dem letzten

Beschäftigungsverhältnis verstrichen ist. Im Fall von Langzeitarbeitslosen, wie sie in dieser Studie betrachtet werden, dürfte daher die Vernachlässigung von Arbeitgeberinformationen keine wichtige Rolle spielen. Zudem ist die Größenordnung der durch die Nichtberücksichtigung von Arbeitgeberinformationen hervorgerufenen Verzerrung auch nach den Ergebnissen von Lechner und Wunsch (2011) nicht sehr stark; sie beträgt beispielsweise für die Beschäftigungswahrscheinlichkeit vier Jahre nach dem Programm Eintritt ungefähr ein Zehntel eines Prozentpunktes. Zudem wird der Wirtschaftszweig der letzten Tätigkeit als Merkmal berücksichtigt. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Ergebnisse dieser Studie durch die Einbeziehung dieser weiteren Informationen erheblich beeinflusst würden.

Verwendetes Matching-Verfahren

Das *Matching*-Verfahren wird oft als ein Verfahren zur Gewinnung „statistischer Zwillinge“ beschrieben. Im *Propensity Score Matching* wird diese Zielsetzung in der Weise implementiert, dass diejenigen Kontrollbeobachtungen ausgewählt werden, die den Teilnehmenden hinsichtlich ihres geschätzten *Propensity Scores* am ähnlichsten sind. Damit unterscheiden sich die Treatment- und Kontrollbeobachtungen lediglich aufgrund der (angenommen) unsystematischen Unterschiede, die nicht in den *Propensity Scores* berücksichtigt werden.

Zu jeder Treatment-Beobachtung werden diejenigen drei Kontrollbeobachtungen ausgewählt, deren Differenz zum *Propensity Score* der jeweiligen *Treatment*-Beobachtung am geringsten ist (so genanntes Nächste-Nachbarn-*Matching*). Da das *Matching* mit Zurücklegen durchgeführt wird, kann dieselbe Kontrollbeobachtung für mehrere Treatment-Beobachtungen ausgewählt werden. Um zu vermeiden, dass der „nächste Nachbar“ absolut gesehen einen relativ großen Unterschied zum *Propensity Score* aufweist, wird eine obere Grenze für die Differenz definiert; sie beträgt 0,01 Prozent (so genannter *Caliper*) und ist damit relativ eng gewählt, was beim großen Umfang der verwendeten Stichprobe angemessen ist.

Die bisherige Dauer des Leistungsbezugs als wichtige erklärende Variable wird bei Treatment- und Kontrollbeobachtungen stets zum gleichen Kalenderdatum gemessen.

Da durch das Verfahren zu den Beobachtungen für die Teilnehmenden eine passende Kontrollgruppe gesucht wird, ist der geschätzte Effekt von der soziodemografischen Zusammensetzung der Teilnehmenden abhängig. Formal gesprochen wird ein durchschnittlicher Effekt des Treatments auf diejenigen, die das Treatment erhalten haben, geschätzt (*average effect of treatment on the treated*, ATT). Dieser Effekt kann nicht einfach auf die Gesamtpopulation übertragen werden.

Qualität des Matching

Die Interpretierbarkeit der Ergebnisse des *Matching*-Verfahrens als kausale Zusammenhänge hängen vor allem an der Qualität des *Matchings*. Diese bemisst sich darin, wie gut es durch die Schätzung des *Propensity Score* gelingt, die Selektion der Beobachtungen in Programm- oder Kontrollgruppe zu erklären.

Zur Kontrolle der Qualität des *Matchings* eignen sich verschiedene Methoden. Die hier verwendete Methode der sogenannten *Balancing Tests* geht auf Rosenbaum und Rubin

(1983) zurück. Die Idee ist dabei, die Unterschiede der beobachtbaren Eigenschaften vor und nach dem *Matching* zu berechnen und zu vergleichen. Das *Matching* sollte dabei die Unterschiede sowohl in Bezug auf jede einzelne Variable als auch auf die durchschnittlichen Unterschiede über alle Variablen hinweg beseitigen, so dass die Treatment- und die Kontrollgruppe hinsichtlich dieser Eigenschaften tatsächlich gleich zusammengesetzt sind.

Für das folgende Vorgehen wird das *Matching* für die Ergebnisvariable „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt im ersten Monat nach Eintritt in „Perspektive 50plus““ verwendet. Die Unterschiede zu den anderen Ergebnisvariablen bestehen darin, dass der Datensatz durch Rechtszensierungen weniger umfassend ist. Aus diesem Grund wird der Datensatz mit den meisten Beobachtungen zugrunde gelegt.

Tabelle 6.6 im Anhang gibt Information über die Unterschiede in der Zusammensetzung der Treatment- und Kontrollgruppe über alle Variablen gemeinsam. Hierfür wird die gleiche Probit-Schätzung verwendet wie zur Schätzung des *Propensity Score*, aber nur mit den durch das *Matching* ausgewählten Beobachtungen der Treatment- und Kontrollgruppe. Wenn die Annahmen des *Matching* erfüllt sind, dürfen die Kovariate die Gruppenzugehörigkeit nicht beeinflussen, denn die beiden Gruppen sollen ja gerade hinsichtlich der Kovariate „balanciert“, also gleich zusammengesetzt sein. Das Pseudo- R^2 in Spalte 2 gibt den Erklärungsgehalt dieser Schätzung an, wobei niedrige Werte nach dem *Matching* auf ein erfolgreiches *Matching* hindeuten. Die Ergebnisse zeigen, dass das Pseudo- R^2 durch das *Matching* deutlich verringert wird; sein Wert liegt bei nur 0,7 Prozent bzw. 0,4 Prozent.

In Spalte 3 und 4 werden die Ergebnisse eines *Likelihood-Ratio*-Tests auf der Basis der eben genannten Regression gezeigt, welcher die Nullhypothese hat, dass alle Regressoren gemeinsam gleich null sind. Kann die Nullhypothese auf gebräuchlichen Signifikanzniveaus nicht abgelehnt werden, so ist dies ein Indikator für ein erfolgreiches *Matching*. Die Ergebnisse zeigen, dass bei Benutzung von Kontrollgruppe A, nicht aber bei Kontrollgruppe B, signifikante Unterschiede verbleiben. Bei der Interpretation ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einer großen Zahl von Beobachtungen wie in unserem Fall auch größenordnungsmäßig sehr geringe Einflüsse gemeinsam signifikant sind.

Schließlich werden in Spalte 5 und 6 die durchschnittliche Verzerrung und die Verzerrung im Median aller Kovariaten dargestellt. Verringern sich diese auf ein niedriges Niveau, so hat das *Matching* eine hohe Qualität. Die durchschnittliche Verzerrung liegt nach dem *Matching* bei etwa einem Prozent, was nach üblicherweise geltenden Einschätzungen (siehe Caliendo und Kopeinig 2008) niedrig ist.

Eine Übersicht über die *Balancing*-Eigenschaften hinsichtlich einzelner Variablen ist in den Tabellen 6.7 bis 6.9 im Anhang jeweils für die einzelnen Stichproben enthalten. Dabei zeigen die einzelnen Spalten 3 und 4 zunächst für jede Kontrollvariable die durchschnittlichen Koeffizienten in der Programm- und der Kontrollbeobachtung sowie in Spalte 5 deren prozentuale Abweichung.¹⁰⁸ Dies wird jeweils untereinander vor dem

¹⁰⁸ Genauer gesagt die standardisierte Abweichung nach Rosenbaum und Rubin (1985), welche sich aus der Differenz der Mittelwerte zwischen Programm- und Kontrollbeobachtungen als Prozent der Quadratwurzel der durchschnittlichen Varianz berechnet.

Matching und nach dem *Matching* dargestellt. Ein geringer Unterschied zwischen den verschiedenen Gruppen vor dem *Matching* zeigt an, dass diese sich hinsichtlich ihrer beobachtbaren Eigenschaften wenig unterscheiden. Dies ist jedoch meistens nicht der Fall, weshalb eine Korrektur durch das *Matching*-Verfahren notwendig ist. Durch das *Matching* werden anhand der beobachtbaren Eigenschaften vergleichbare Kontrollbeobachtungen gesucht, mit welchen dann die Programmbeobachtungen verglichen werden. Ob dies gelingt, ist zunächst daran zu sehen, dass die prozentualen Unterschiede nach dem *Matching* geringer sein sollten. Dies ist meistens der Fall, wobei Spalte 6 angibt, um wie viel Prozent sich die Abweichung der Mittelwerte der Kontrollvariablen durch das *Matching* verringert hat. Diese Werte liegen oft nahe im Bereich von 100 Prozent, können jedoch auch nach unten bzw. ins Negative abweichen, vor allem wenn die Unterschiede vor dem *Matching* gering waren. Dies ist jedoch zweitrangig, kommt es doch letztendlich darauf an, ob sich Programm- und Kontrollbeobachtungen nach dem *Matching* immer noch signifikant in ihren beobachtbaren Eigenschaften unterscheiden. Die Prüfung dieses Sachverhalts wird in Spalte 7 mit Hilfe eines einfachen t-Tests durchgeführt, welcher auf einer Regression der einzelnen Variablen auf den Treatment-Indikator beruht. Die Nullhypothese ist, dass die Mittelwerte in der Treatment- und Kontrollgruppe gleich sind. Diese Hypothese kann bei nahezu allen beobachtbaren Kontrollvariablen nicht verworfen werden.

6.3.4 Geschätzte Treatment-Effekte

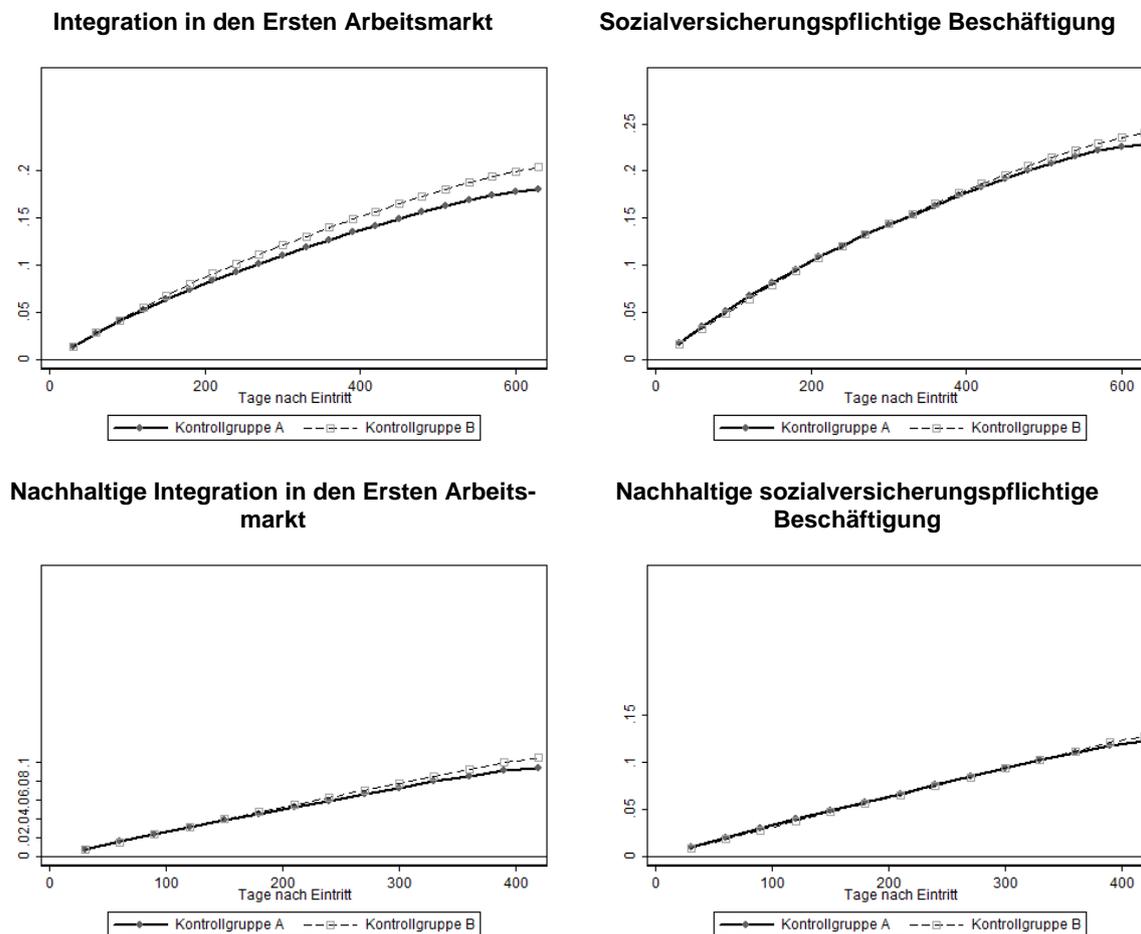
In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt, die mit dem *Matching*-Verfahren erzielt wurden. Wie im Abschnitt 6.1.3 dargestellt, werden die kausalen Effekte im Monatsabstand vom Zugang in das Treatment an geschätzt. Die Ergebnisvariablen werden bis einschließlich September 2011 gemessen. Sie geben daher die Wahrscheinlichkeit einer Integration, der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder des Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit im ersten, zweiten usw. Monat nach dem Zugang in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ an; im Fall einer anderen Treatment-Variablen gilt Entsprechendes. Es wird jeweils der erste Übergang in den durch die Ergebnisvariable definierten Zielzustand gemessen. Beispielsweise beantwortet die nach sechs Monaten gemessene Ergebnisvariable die Frage, ob spätestens bis zum sechsten Monat ein Übertritt in den Zielzustand erfolgt ist.

Integration in den Arbeitsmarkt: Vergleichsergebnisse ohne „Perspektive 50plus“

Abbildung 6.19 zeigt zunächst die Integrationswahrscheinlichkeiten in den beiden Kontrollgruppen in den vier unterschiedlichen Ergebnisvariablen, um einen Referenzmaßstab für die Beurteilung der Größenordnung der geschätzten Kausaleffekte zu gewinnen. Die Darstellungen zeigen, wie groß die Integrationswahrscheinlichkeit der an „Perspektive 50plus“ Teilnehmenden gewesen wäre, wenn sie nicht an „Perspektive 50plus“ teilgenommen hätten. Daher werden sie auch als kontrafaktische Wahrscheinlichkeiten bezeichnet. Die hier abgebildete Integrationswahrscheinlichkeit unterscheidet sich von der beobachteten Wahrscheinlichkeit für die Teilnehmenden, weil sie die Wirkung von „Perspektive 50plus“ nicht enthält. Sie unterscheidet sich auch von derjenigen aller Nichtteilnehmenden, weil hier nur die Nichtteilnehmenden einbezogen werden, die der

Matching-Schätzer als Vergleichsfälle ausgewählt hat. Zum Vergleich werden beide Möglichkeiten zur Kontrollgruppenbildung (A und B) herangezogen.

Abbildung 6.19: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten für die Treatment-Gruppe



Im linken oberen Feld zeigt Abbildung 6.19, dass 21 Monate nach dem (tatsächlichen) Eintritt in das Bundesprogramm von 100 Teilnehmenden an „Perspektive 50plus“ ca. 18 bis 20 Personen in den Ersten Arbeitsmarkt integriert worden wären, wenn sie nicht an „Perspektive 50plus“ teilgenommen hätten. Die verwendete Kontrollgruppe spielt dabei kaum eine Rolle. Wird Kontrollgruppe A verwendet, liegt die Integrationsquote bei 18,1 Prozent. Unter Verwendung von Kontrollgruppe B beträgt die Quote 20,4 Prozent.

Relativ wenige Unterschiede sind zwischen der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Ergebnisvariablen festzustellen; die Differenz zur Integration in den Ersten Arbeitsmarkt beträgt etwa drei bis fünf Prozentpunkte.

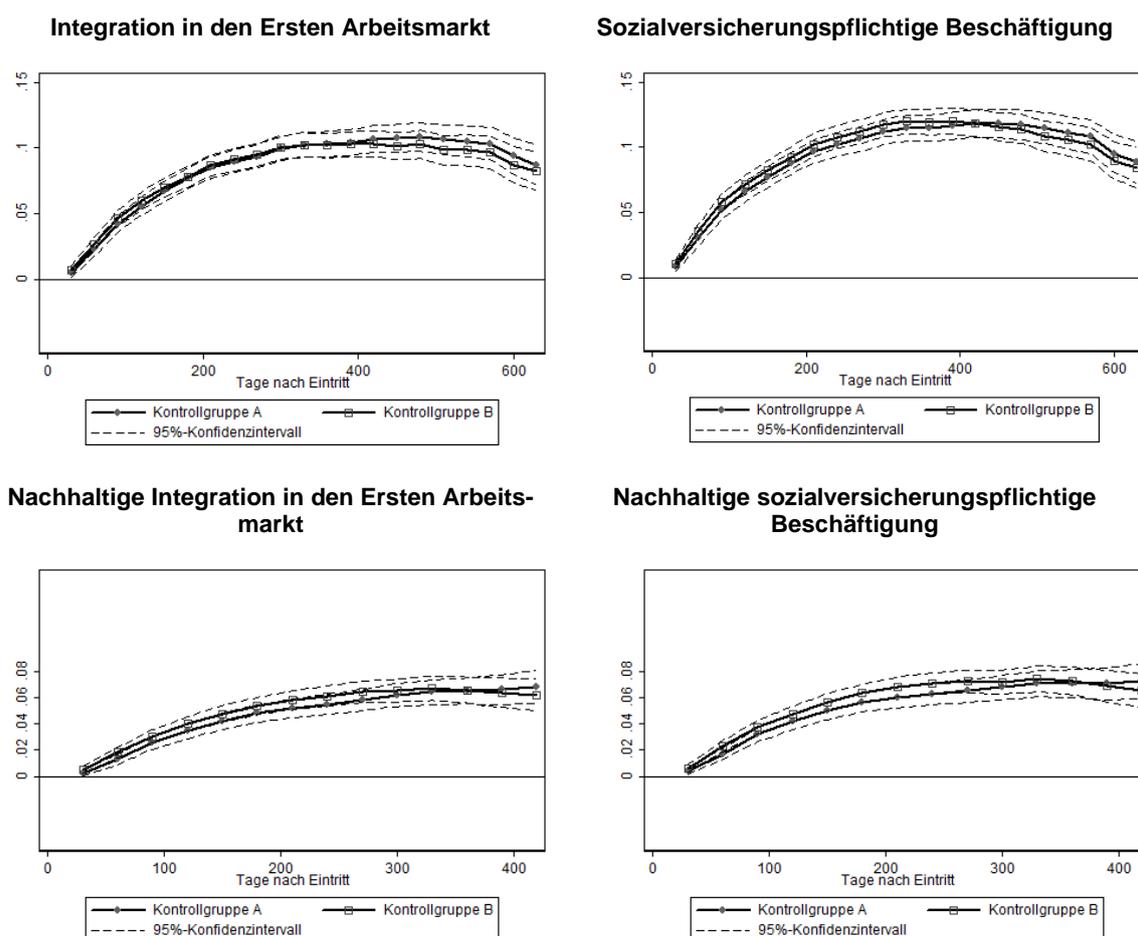
Dagegen ist die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Integration in den Ersten Arbeitsmarkt bzw. der nachhaltigen Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung deutlich geringer als die Wahrscheinlichkeit einer Integration ohne diese zusätzliche Bedingung. Zum Zeitpunkt 15 Monate nach dem Eintritt in das Bundesprogramm wären 9,4 Prozent (Kontrollgruppe A) bzw. 10,5 Prozent (Kontrollgruppe B) der

Teilnehmenden in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Ersten Arbeitsmarkt mit einer Mindestdauer von sechs Monaten eingegliedert worden. Die entsprechenden Zahlen für die Integration ohne die Nachhaltigkeitsanforderungen betragen dagegen 14,9 Prozent (Kontrollgruppe A) bzw. 16,5 Prozent (Kontrollgruppe B). Damit gelingt es aber immerhin zwei von drei zunächst in den Ersten Arbeitsmarkt Integrierten, den erreichten Status über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten zu halten.

Wirkungen von „Perspektive 50plus“ auf die Integration in den Arbeitsmarkt

Zunächst werden die Ergebnisse für das Treatment „Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus““ dargestellt. Abbildung 6.20 zeigt den geschätzten Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit, wobei wie in der vorherigen Abbildung vier verschiedene Zielzustände berücksichtigt werden. Ebenso wird auch hier ein direkter Vergleich der beiden Kontrollgruppen A und B vorgenommen. Der Treatment-Effekt wird als Differenz zwischen der in der letzten Grafik dargestellten kontrafaktischen Integrationswahrscheinlichkeit und der gemessenen Integrationsquote in der Treatment-Gruppe berechnet.

Abbildung 6.20: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“



Der linke obere Teil der Abbildung 6.20 zeigt die geschätzten Treatment-Effekte für den Indikator „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“. Der Treatment-Effekt auf die

Integration in den Ersten Arbeitsmarkt ist nach dem Eintritt in „Perspektive 50plus“ positiv, das heißt, dass Teilnehmer aufgrund der Teilnahme häufiger in den Ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dies gilt für jeden der betrachteten Zeiträume von einem bis 21 Monaten (Integration) bzw. bis 15 Monaten (nachhaltige Integration). Die geschätzten Wirkungskoeffizienten sind stets statistisch von null verschieden.

Die Größe dieses Effekts variiert erheblich mit dem betrachteten Zeitpunkt. Nach einem Monat in „Perspektive 50plus“ beträgt der Effekt 0,5 bis 0,7 Prozentpunkte. Die Größe des Treatment-Effekts steigt mit der Dauer in „Perspektive 50plus“ relativ schnell an und erreicht nach 16 (Kontrollgruppe A) bzw. 14 (Kontrollgruppe B) Monaten ein Maximum; der maximale Treatment-Effekt liegt bei 10,8 beziehungsweise 10,3 Prozentpunkten. Nach diesem Maximum sinkt der Treatment-Effekt bis zum 21. Monat nach Programmbeginn auf 8,7 (Kontrollgruppe A) bzw. 8,2 (Kontrollgruppe B) Prozentpunkte.

In der Größenordnung stellt dieser Treatment-Effekt eine deutliche Steigerung der Integrationswahrscheinlichkeit über die in Abbildung 6.19 dargestellte kontrafaktische Integrationsquote hinaus dar. Beispielsweise steigt die Integrationsquote 12 Monate nach Programmbeginn infolge von „Perspektive 50plus“ von 14 Prozent auf 24,6 Prozent, was eine Erhöhung um 75,7 Prozent bedeutet (Angaben für Kontrollgruppe B).

Die geschätzten Treatment-Effekte unterscheiden sich nur geringfügig, wenn statt der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt jede sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Ergebnis verwendet wird; sie fallen mit maximal 11,8 bzw. 12 Prozentpunkten etwas höher aus (in der Abbildung rechts oben dargestellt).

Die untere Hälfte von Abbildung 6.20 zeigt dieselben Effekte, wenn bei der Ergebnisvariablen zusätzlich verlangt wird, dass die Integration in den Arbeitsmarkt mindestens eine Dauer von sechs Monaten hat. Auch hier sind durchgängig positive und signifikante Effekte festzustellen. Der Treatment-Effekt beträgt für die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt maximal 6,8 (Kontrollgruppe A) bzw. 6,7 Prozentpunkte (Kontrollgruppe B). Relativ zum kontrafaktischen Ergebnis ohne „Perspektive 50plus“ verbessern sich die Integrationschancen der Teilnehmenden fast ebenso stark wie im Fall, dass auch nicht-nachhaltige Integrationen berücksichtigt werden. Beispielsweise steigt die Integrationsquote in nachhaltige Beschäftigung 12 Monate nach Programmbeginn infolge von „Perspektive 50plus“ von 9,2 Prozent auf 15,8 Prozent, was eine Erhöhung um 71,7 Prozent bedeutet (Angaben für Kontrollgruppe B).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die geschätzten Treatment-Effekte zwischen unterschiedlichen Ergebnisvariablen sowie unterschiedlichen Kontrollgruppen verhältnismäßig einheitlich sind. Da die in Abschnitt 6.3.3 berichteten Qualitätsprüfungen für das *Matching* positiv verliefen, kann davon ausgegangen werden, dass die Effekte tatsächlich kausal auf das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zurückgeführt werden können und nicht eine unterschiedliche Zusammensetzung der Treatment- und Kontrollgruppen widerspiegeln.

Wirkungen auf die Beendigung des Leistungsbezugs

Im Sinne der Zielsetzungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ kann neben der Integration in Beschäftigung das Ende der Hilfebedürftigkeit, also der Abgang aus

dem SGB-II-Leistungsbezug, als Ergebnisvariable verwendet werden. Diese Ergebnisvariable unterscheidet sich von der Integration in mehrerer Hinsicht. Erstens können Personen, die in Beschäftigung integriert werden, dennoch im Leistungsbezug verbleiben. Ob dies der Fall ist, hängt vor allem von der Höhe des Erwerbseinkommens und von der Konstellation in der Bedarfsgemeinschaft ab. Zweitens gehen viele Personen aus dem SGB-II-Leistungsbezug ab, ohne in Beschäftigung integriert zu werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig.¹⁰⁹ Gerade bei den über 50-Jährigen könnten Übergänge in Nichterwerbsfähigkeit besondere Relevanz haben. Die Verwendung des Abgangs aus dem Leistungsbezug gibt daher auch Aufschluss darüber, inwieweit „Perspektive 50plus“ darauf hinwirkt, dass Teilnehmende weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

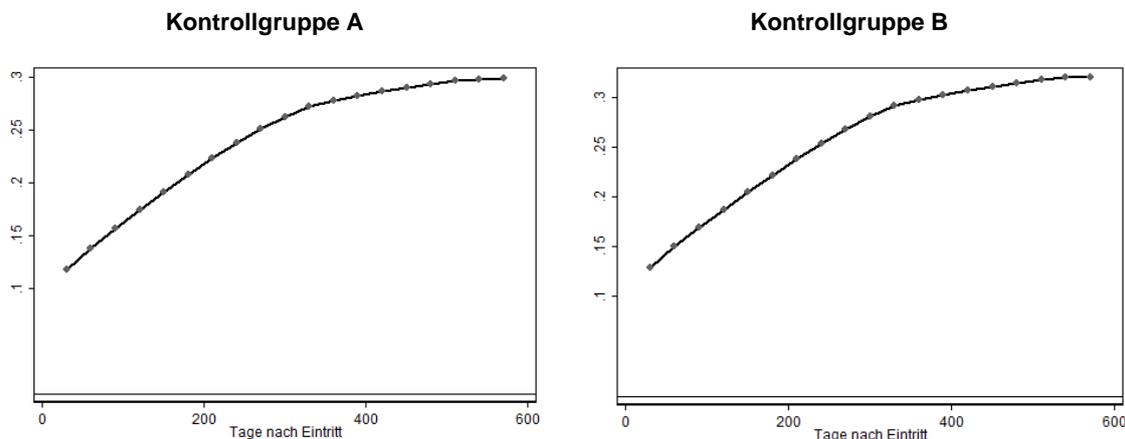
Abbildung 6.21 zeigt wiederum das kontrafaktische Ergebnis für die Teilnehmenden. Gegenüber dem Indikator „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ liegt die Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug verlassen zu haben, erheblich höher.¹¹⁰ Bis 19 Monate nach Beginn hätten 29,8 Prozent (Kontrollgruppe A) bzw. 31,5 Prozent (Kontrollgruppe B) der Teilnehmenden den Leistungsbezug verlassen, wenn sie nicht an „Perspektive 50plus“ teilgenommen hätten.¹¹¹ Auffällig ist, dass relativ viele Personen (11,8 Prozent bzw. 12,9 Prozent) schon im ersten Monat der Betrachtung aus dem Leistungsbezug abgehen; hierbei handelt es sich vermutlich um Leistungsepisoden, die auch bisher eine kurze Dauer hatten.

¹⁰⁹ Beispielsweise stellte die Evaluation nach § 6c SGB II fest, dass im Februar 2007 von den im Oktober 2006 in die Stichprobe gezogenen männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 8,5 Prozent aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung nicht mehr im Leistungsbezug waren, während weitere 3,6 Prozent aus anderen Gründen (Beginn einer ABM oder anderen Maßnahme, Veränderung in der Bedarfsgemeinschaft, Einsetzen anderer Einkünfte, Übergang in Nichterwerbsfähigkeit und sonstige Gründe) aus dem Leistungsbezug ausgeschieden waren. Bei den Frauen machten diese Gründe sogar 4,1 Prozent aus, während nur 5,9 Prozent wegen einer Beschäftigung nicht mehr im Leistungsbezug waren (ZEW et al. 2007: 130). Alle Ergebnisse gelten nur für Arbeitsgemeinschaften, ohne zugelassene kommunale Träger.

¹¹⁰ Es werden nur solche Abgänge aus dem Leistungsbezug einbezogen, bei denen innerhalb eines Folgezeitraumes von einem Monat kein erneuter Eintritt in den Leistungsbezug erfolgte.

¹¹¹ Aufgrund der Datenverfügbarkeit ist der Beobachtungszeitraum gegenüber der Schätzung der Integrationswahrscheinlichkeit um zwei Monate verkürzt.

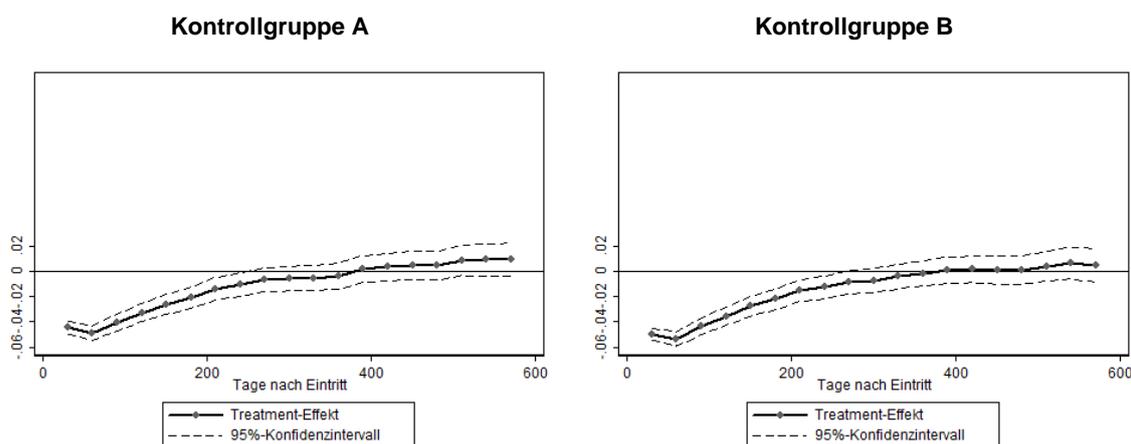
Abbildung 6.21: Kontrafaktische Wahrscheinlichkeiten für das Verlassen des SGB-II-Leistungsbezugs



Die geschätzten Treatment-Effekte auf den Abgang aus dem Leistungsbezug sind in Abbildung 6.22 enthalten. Hierbei ist für beiden Kontrollgruppen festzustellen, dass der Treatment-Effekt in den ersten sieben bzw. acht Monaten nach Eintritt in „Perspektive 50plus“ signifikant negativ ist. Der – absolut gesehen – größte Einfluss ist im zweiten Monat nach Eintritt in das Bundesprogramm festzustellen; er beträgt 4,9 (Kontrollgruppe A) bzw. 5,3 (Kontrollgruppe B) Prozentpunkte.

Der negative Effekt verschwindet jedoch nach etwa einem Jahr und kehrt sich, insbesondere bei Kontrollgruppe A, in einen schwach positiven Effekt um, der jedoch im Beobachtungszeitraum nicht die Schwelle der statistischen Signifikanz erreicht.

Abbildung 6.22: Treatment-Effekte auf das Verlassen des SGB-II-Leistungsbezugs



Der anfänglich negative Effekt von „Perspektive 50plus“ auf den Abgang aus dem Leistungsbezug steht den positiven Effekten auf die Integration in Beschäftigung in auffälliger Weise entgegen. Die entgegen gerichteten Effekte lassen die Schlussfolgerung zu, dass das Bundesprogramm auf unterschiedliche Personen in der Zielgruppe unterschiedliche Wirkungen hat: Während einige der Geförderten dadurch in Beschäftigung kommen, bewirkt es bei anderen, dass diese länger im Leistungsbezug bleiben und damit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Die Ergebnisse könnten jedoch einem gewichtigen Einwand ausgesetzt sein. Möglicherweise werden Personen, von denen in der Grundsicherungsstelle bekannt ist, dass sie den Leistungsbezug demnächst verlassen und beispielsweise in den Status der Erwerbsunfähigkeit eintreten werden, nicht in das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ aufgenommen. Umgekehrt wären in diesem Fall diejenigen, die in „Perspektive 50plus“ aufgenommen wurden, solche Personen, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie den Bereich des SGB II nicht aus anderen Gründen als dem einer Integration verlassen werden. In diesem Fall wäre der Eintritt in das Bundesprogramm endogen hinsichtlich des weiteren Verbleibs im Leistungsbezug. Dadurch wären die Annahmen des Matching-Verfahrens verletzt und die geschätzten Kausaleffekte verzerrt.

Dieser Einwand ist einerseits plausibel, andererseits findet sich auch in den Ergebnissen des DvD-Verfahrens ein negativer Effekt von „Perspektive 50plus“ auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Da dort der tatsächliche Eintritt in die Förderung durch „Perspektive 50plus“ nicht in die Definition des Treatments eingeht, ist das DvD-Verfahren dem genannten Einwand nicht ausgesetzt. Daher ist zu vermuten, dass der im Matching-Verfahren geschätzte negative Effekt nicht nur aufgrund der Antizipation von Austritten aus dem Leistungsbezug zustande kommt.

Wirkungen auf Männer und Frauen

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Voraussetzungen von Frauen und Männern und ihren unterschiedlichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt werden die bisher vorgestellten Treatment-Effekte von „Perspektive 50plus“ nun nach dem Geschlecht differenziert. Da sich die Ergebnisse nach den Kontrollgruppen A und B nicht prinzipiell unterscheiden, wird hier wie in den folgenden Unterabschnitten im Interesse einer kompakten Ergebnisdarstellung nicht mehr nach Kontrollgruppen differenziert. Vielmehr werden ausschließlich Ergebnisse für Kontrollgruppe B (aus denselben Paktregionen) verwendet. Aus dem gleichen Grund wird auch die Unterscheidung zwischen den Ergebnisvariablen „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ und „Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ fallengelassen und nur noch Ergebnisse für den ersten dieser beiden Indikatoren berichtet.

Abbildung 6.23: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten nach Männern und Frauen

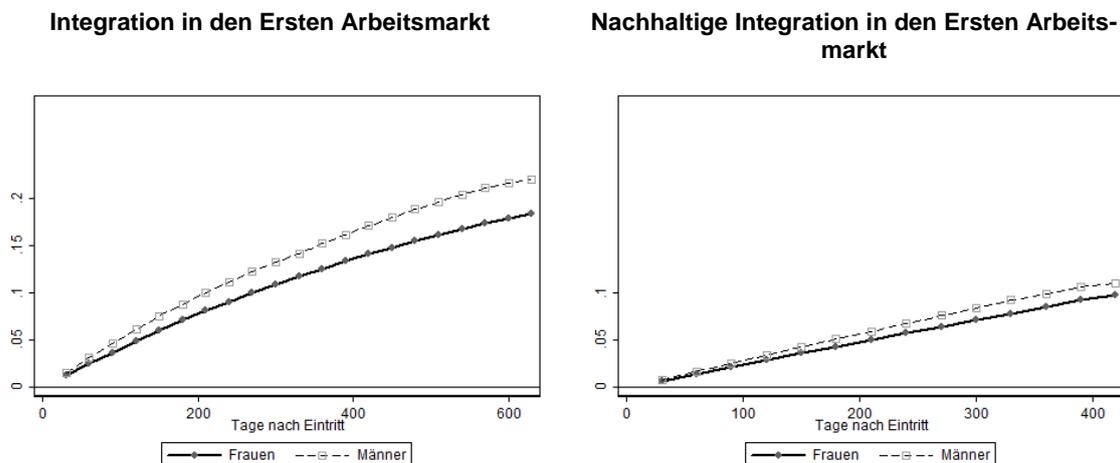
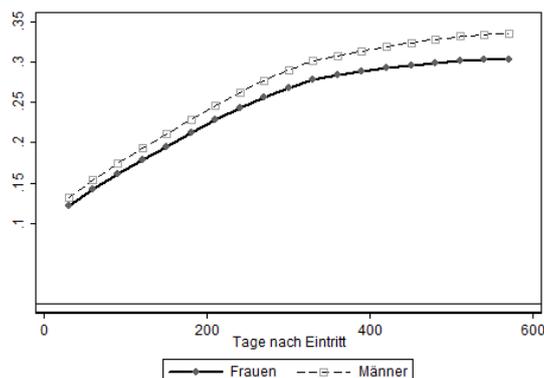


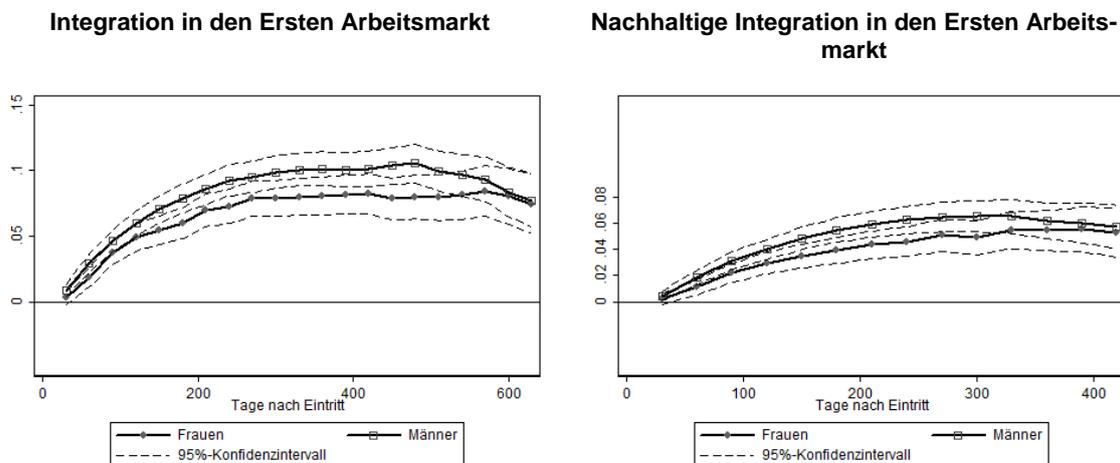
Abbildung 6.23 zeigt, dass in der kontrafaktischen Situation ohne das Bundesprogramm Männer die besseren Chancen haben, in den Ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden, als Frauen. Dies gilt sowohl für die Integration als auch die nachhaltige Integration. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Abgang aus dem Leistungsbezug: Männer verlassen den sozialrechtlichen Zustand der Hilfebedürftigkeit über den gesamten Zeitraum mit einer höheren Rate als weibliche Hilfebedürftige. Die Unterschiede betragen in den ersten sechs Monaten nur ein bis zwei Prozentpunkte und erhöhen sich auf bis über drei Prozentpunkte im 19. Monat nach Aufnahme in „Perspektive 50plus“.

Abbildung 6.24: Kontrafaktische Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus SGB-II-Leistungsbezug nach Männern und Frauen



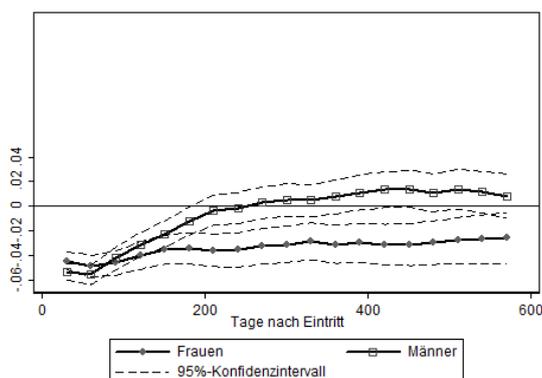
Diese Unterschiede zwischen den Geschlechtern werden durch die Maßnahmeteilnahme tendenziell noch verstärkt, da der Treatment-Effekt bei den Männern größer als bei den Frauen ist. Abbildung 6.24 enthält die geschätzten Treatment-Effekte auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. Dies gilt insbesondere auf mittlere Sicht, das heißt im Bereich von etwa einem Jahr vom Beginn der Förderung. Hier hat das Bundesprogramm auf Männer einen ungefähr um drei Prozentpunkte höheren Einfluss auf Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt als auf Frauen und einen ungefähr zwei Prozentpunkte höheren Effekt auf nachhaltige Integrationen.

Abbildung 6.25: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Männern und Frauen



Unterschiede zwischen Männern und Frauen zeigen sich insbesondere auch für die Ergebnisvariable Abgang aus Leistungsbezug. Während die Treatment-Effekte in den ersten drei Monaten zwischen Männern und Frauen eine ähnliche Größe im Bereich von ungefähr minus 4,5 bis minus 5,5 Prozentpunkten haben, entwickeln sie sich danach auseinander. Bei den Männern ist der Effekt schon im neunten Monat nach Beginn der Förderung positiv, wird allerdings nicht signifikant positiv. Bei den Frauen bleibt es über den gesamten Beobachtungszeitraum bei einem negativen Effekt, der am Ende des Beobachtungszeitraums noch immer minus 2,6 Prozentpunkte beträgt.

Abbildung 6.26: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ auf den Leistungsbezug nach Männern und Frauen



Unterschiede in der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden in Evaluationen immer wieder gefunden. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den weitaus meisten Fällen bei Frauen wirksamer sind als bei Männern (Bergemann und van den Berg 2008). Erklärt wird dies mit den allgemein geringeren Partizipationsraten von Frauen am Arbeitsmarkt. Da das nicht realisierte Potenzial an produktiven Arbeitskräften größer ist als bei Männern, ist mit Trainings- und Aktivierungsmaßnahmen ein größerer Effekt zu erzielen. Vor diesem

Hintergrund sind die geringeren Treatment-Effekte von „Perspektive 50plus“ bei Frauen im Vergleich zu Männern als eher untypisch zu bezeichnen.

6.3.5 Wirkungen von Aktivierung und Coaching-Maßnahmen

Die bisher vorgestellten Wirkungen der Teilnahme am Bundesprogramm werden in diesem Unterabschnitt durch die Berücksichtigung anderer Treatments erweitert, um die Robustheit der geschätzten Effekte zu prüfen und Hinweise darauf zu gewinnen, welches die treibenden Mechanismen bei den bisherigen Effekten sind. Bisher wurde die Aufnahme einer Person in die Förderung durch „Perspektive 50plus“ als relevantes Treatment betrachtet. Die beiden zusätzlichen Treatments sind eine Aktivierung innerhalb des Bundesprogramms und die Teilnahme an einer Coaching-Maßnahme.

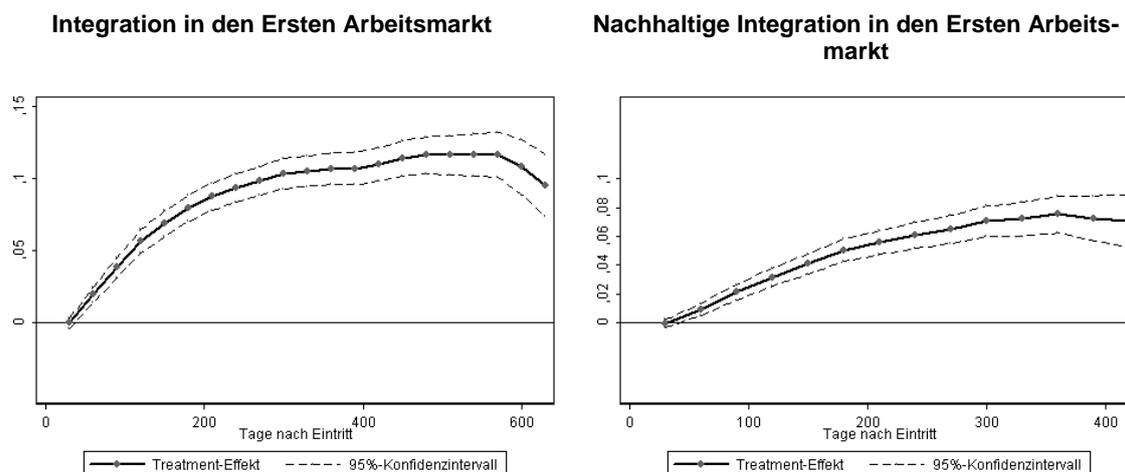
Wirkungen von Aktivierungen

Als Aktivierung werden, wie in Abschnitt 3.1.1 beschrieben, alle in der Datenbank der gsub verzeichneten Eintritte in Maßnahmen innerhalb von „Perspektive 50plus“ gewertet. Die formale Definition der Aktivierung ist eine Teilnahme an Maßnahmen im Umfang von 25 Stunden oder länger. Die Dauer der Maßnahmeteilnahme lässt sich in den Daten jedoch nicht in der notwendigen Exaktheit nachbilden, so dass angenommen wird, dass jede in der Datenbank der gsub verzeichnete Maßnahmeteilnahme diese Schwelle überschreitet.

Der Unterschied zur Aufnahme in „Perspektive 50plus“ ist, dass erst mit der Aktivierung eine tatsächliche, für den Arbeitslosen oder die Arbeitslose spürbare Förderung ausgelöst wird. Insofern wäre die Aktivierung das relevantere Treatment als der formale Beginn der Förderung. Andererseits kann die Einbeziehung in „Perspektive 50plus“ bereits vor einer Aktivierung Wirkung zeigen, beispielsweise indem sie die Betroffenen davon abhält, aus dem Leistungsbezug zu wechseln oder ihre Eigenbemühungen um einen Arbeitsplatz in der einen oder anderen Weise beeinflusst. Daher ist es sinnvoll, beide Treatments zu betrachten.

Da sich die Ergebnisse zwischen den Indikatoren „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ und „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ nur unwesentlich unterscheiden, wird im Folgenden nur die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt dargestellt. In der Analyse werden alle bis zum betreffenden Monat noch nicht in „Perspektive 50plus“ aktivierten Personen als potenzielle Kontrollpersonen berücksichtigt, unabhängig von einer eventuellen Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“.

Die in Abbildung 6.27 dargestellten Treatment-Effekte können direkt mit den entsprechenden Effekten aus Abbildung 6.20 verglichen werden. Wie erwartet sind die Effekte der Aktivierung im Vergleich zur Teilnahme an „Perspektive 50plus“ höher. Die Unterschiede sind allerdings nur geringfügig. So liegt das Maximum des Treatment-Effekts auf die Ergebnisvariable „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ bei 11,7 Prozentpunkten, während es im Fall der Teilnahme an „Perspektive 50plus“ bei 10,3 Prozentpunkten liegt. Ein ähnlicher Unterschied lässt sich auch für die nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt feststellen (7,5 gegenüber 6,7 Prozentpunkten).

Abbildung 6.27: Treatment-Effekte der Aktivierung

Die etwas höheren Treatment-Effekte der Aktivierung im Vergleich zur Teilnahme lassen sich dadurch erklären, dass die Wirkung von „Perspektive 50plus“ auf teilnehmende, aber nicht aktivierte Personen vermutlich relativ gering sein dürfte. Zugleich deuten die geringen Unterschiede darauf hin, dass die Bewertung des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ nicht von der Art der Erfassung der Teilnehmenden in der Datenbank der gsub abhängig ist.

Wirkungen von Coaching-Maßnahmen

Im Folgenden wird die Wirkung einer Gruppe von Maßnahmen untersucht, die zu den häufigsten Maßnahmen innerhalb des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ gehören, nämlich der individuellen Begleitung bei der Arbeitssuche und den Coaching-Angeboten, die zusammen knapp 40 Prozent der in der Teilnehmerdatenbank verzeichneten Maßnahmeteilnahmen ausmachen (vgl. Tabelle 3.2, S. 48). Coaching-Angebote auf der einen und die individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche auf der anderen Seiten werden gemeinsam betrachtet, da die Abgrenzung in den Daten aufgrund unterschiedlicher Erfassungslogiken in den Grundsicherungsstellen problematisch ist (vgl. ebenda). Beide stellen Betreuungsangebote dar, die für die Umsetzung des Bundesprogramms charakteristisch sind.

Zur Evaluation der Coaching-Maßnahmen werden alle Personen, die zu einem gegebenen Kalenderzeitpunkt (noch) keine Coaching-Maßnahme erhielten, als mögliche Kontrollpersonen für die Teilnehmenden am Coaching verwendet, unabhängig davon, ob sie ansonsten am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnahmen oder nicht.

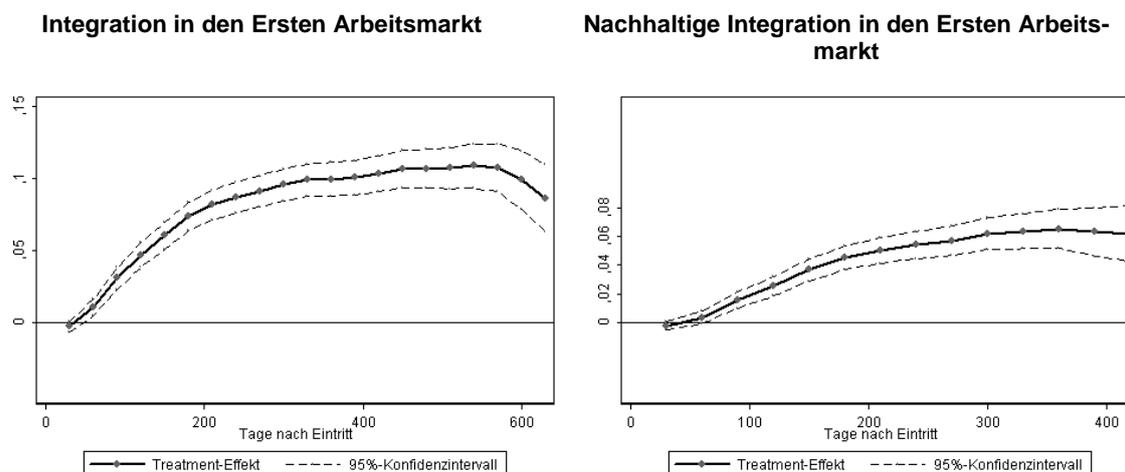
Abbildung 6.28: Treatment-Effekte von Coaching-Maßnahmen

Abbildung 6.28 zeigt die geschätzten-Treatment-Effekte für die Ergebnisvariablen „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ und „nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“. Der Zeitverlauf ähnelt wiederum den geschätzten Treatment-Effekten für die Aktivierung und die Teilnahme, was daran liegt, dass die Mehrheit der an „Perspektive 50plus“ Teilnehmenden auch ein Coaching-Angebot erhält. Allerdings ist die Größenordnung des Effekts dieser Maßnahmen etwas geringer als derjenige der Aktivierung: das Maximum des Treatment-Effekts liegt bei 10,8 Prozentpunkten.

Offensichtlich lässt sich der zuvor festgestellte positive Effekt der Teilnahme und Aktivierung nicht allein auf die individuelle Betreuung im Rahmen von Coaching-Maßnahmen zurückführen, da der Effekt der Aktivierung und Teilnahme auf die dadurch Geförderten jeweils höher ist als der Effekt des Coaching. Zudem erhalten nicht alle aktivierten oder teilnehmenden Personen ein Coaching. Die geschätzten Effekte des Coaching könnten allerdings durch eine unvollkommene Erfassung zu gering geschätzt werden. Es könnte nämlich sein, dass Förderungen, die von den Grundsicherungsstellen normalerweise als Coaching verzeichnet werden, von anderen Grundsicherungsstellen im Rahmen des „normalen“ Beratungs- und Betreuungsprozesses erbracht werden, ohne dass sie gesondert als Maßnahmeteilnahme verzeichnet werden. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass Angehörige der Kontrollgruppe eine ähnliche Förderung erhalten wie die Treatment-Gruppe.

Trotz dieser Einschränkungen ist festzuhalten, dass die Betreuung durch Coachingmaßnahmen und die individuelle Begleitung bei der Arbeitssuche für sich genommen wirkungsvolle Instrumente innerhalb der Paktstrategien sind.

6.3.6 Schätzergebnisse nach soziodemografischen Gruppen und Umsetzungsstrategien

Die Ergebnisse werden im Folgenden ähnlich differenziert wie im Differenz-von-Differenzen-Verfahren. Zum einen werden getrennt geschätzte Treatment-Effekte nach soziodemografischen Gruppen geschätzt. Über die bereits in Abschnitt 6.3.4 dargestellten separaten Ergebnisse für Männer und Frauen hinaus werden dabei Personen in unterschiedlichen Altersgruppen, nach einem in den Daten feststellbaren Migrationshin-

tergrund sowie nach alten und neuen Bundesländern getrennt betrachtet. Im zweiten Teil des Unterabschnitts wird untersucht, ob sich die geschätzten Treatment-Effekte nach den in Kapitel 4 gebildeten Umsetzungstypen unterscheiden.

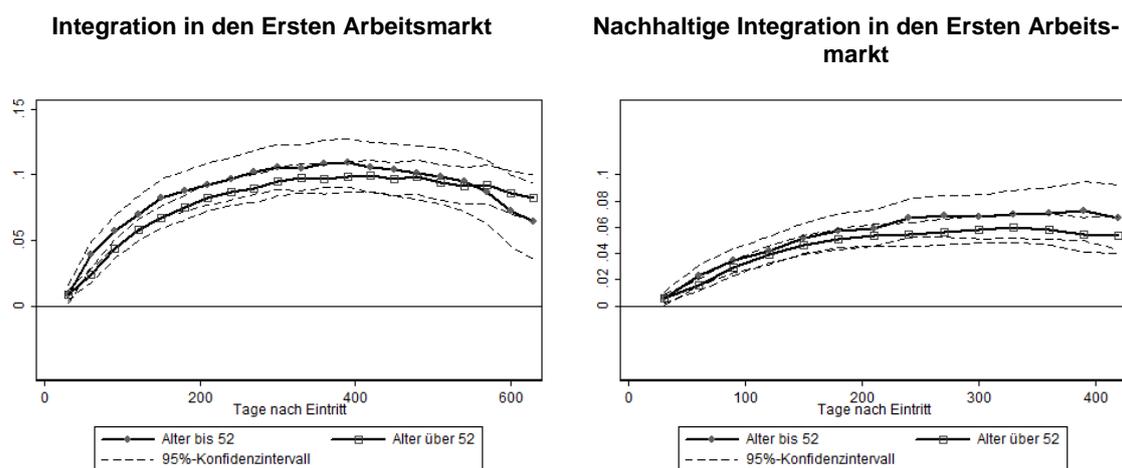
Um die Zahl der berichteten Ergebnisse überschaubar zu halten, beschränken wir uns wiederum auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als wichtigste Ergebnisvariable. Das verwendete Treatment ist in allen Fällen die Teilnahme am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“. Ferner benutzen wir wiederum ausschließlich die Kontrollgruppe mit Personen aus Grundsicherungsstellen, die am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ teilnehmen.

Differenzierung nach soziodemografischen Gruppen

Eine Differenzierung wird nach den Merkmalen Alter, Migrationshintergrund und Region (Ost- und Westdeutschland) vorgenommen. Dabei ist das Alter eine zentrale Unterscheidungsgröße, da schon der Zuschnitt der Zielgruppe des Bundesprogramms auf die Langzeitarbeitslosen ab 50 Jahren die Erwartung deutlich macht, dass sich die Arbeitsmarktchancen mit dem Alter verändern. Was zwischen Jüngeren (bis 50 Jahren) und Älteren (ab 50 Jahren) gilt, besitzt vermutlich auch innerhalb der Gruppe der Älteren Gültigkeit.

Im Folgenden werden zwei Altersgruppen unterschieden: Personen bis einschließlich 52 Jahren und Personen ab einem Alter von 53 Jahren. Der Vergleich der kontrafaktischen Integrationswahrscheinlichkeiten der an „Perspektive 50plus“ Teilnehmenden zeigt, dass die Angehörigen der älteren Gruppe tatsächlich schlechtere Integrationschancen als die Jüngeren hat: Die Integrationswahrscheinlichkeit beträgt dort ein Jahr nach dem (tatsächlichen) Eintritt in das Bundesprogramm nur 10,9 Prozent gegenüber 18,5 Prozent bei den bis maximal 52-Jährigen.

Abbildung 6.29: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Altersgruppen

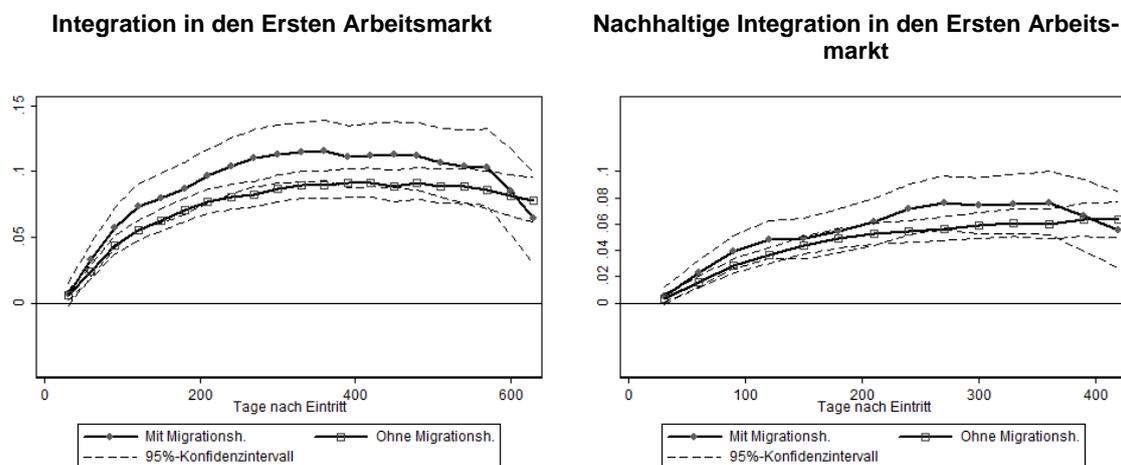


Anders als bei der Integrationswahrscheinlichkeit ohne das Bundesprogramm sind die geschätzten Treatment-Effekte dagegen weit weniger stark altersmäßig differenziert. Die jüngeren in der Zielgruppe haben gegenüber den Älteren leicht erhöhte Treatment-Effekte. Der Unterschied ist aber relativ gering und dürfte im Bereich der statistischen

Unschärfe liegen. Der maximale Treatment-Effekt auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt beträgt in der älteren Gruppe 9,9 Prozentpunkte und in der jüngeren Gruppe 10,9 Prozentpunkte. Aus diesem Ergebnis lässt sich entnehmen, dass auch ältere Personen innerhalb der Zielgruppe erfolgreich von „Perspektive 50plus“ gefördert werden können. Relativ zu den absoluten Integrationswahrscheinlichkeiten, die sich deutlich voneinander unterscheiden, profitieren die Älteren sogar mehr als die Jüngeren.

Als nächstes werden die Treatment-Effekte nach dem Vorliegen eines in den Daten feststellbaren Migrationshintergrundes differenziert. Als Personen mit Migrationshintergrund gelten dabei Personen mit einer aktuellen oder früheren ausländischen Staatsbürgerschaft oder Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern, die als sogenannte Spätaussiedler nach Deutschland gelangt sind.

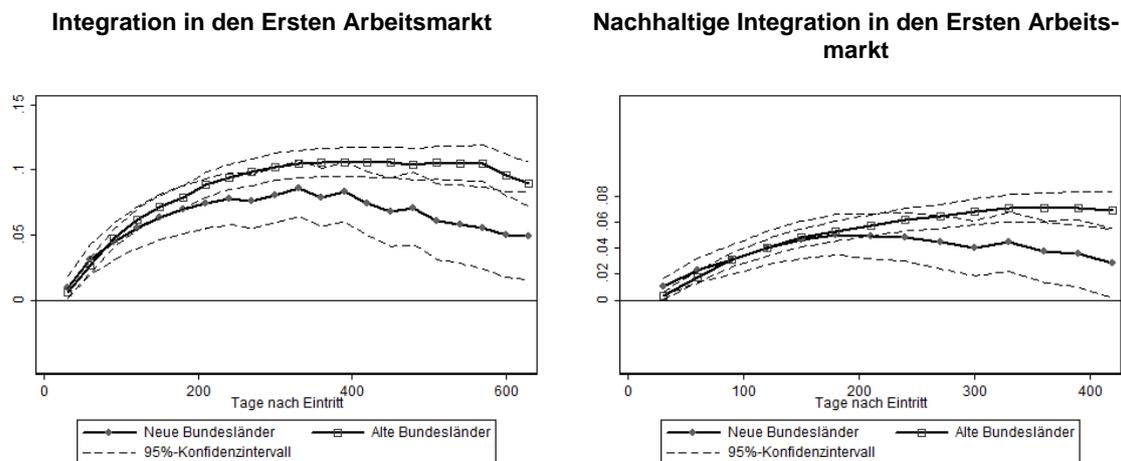
Abbildung 6.30: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Migrationshintergrund



Die geschätzten Treatment-Effekte zeigen, dass die Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“ auf Personen mit Migrationshintergrund tendenziell höher ist als auf Personen ohne einen sichtbaren Migrationshintergrund. Das Maximum des Treatment-Effekts auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt liegt in der Gruppe der Migrantinnen und Migranten bei 11,6 Prozentpunkten, während es bei den Nichtmigranten nur 9,1 Prozent sind. Bei nachhaltiger Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als Ergebnisgröße zeigen sich derartige Unterschiede in ähnlichem Ausmaß (7,6 versus 6,3 Prozentpunkte).

Schließlich werden die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zwischen den neuen und den alten Bundesländern verglichen (siehe Abbildung 6.31).

Abbildung 6.31: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach Region



Dabei lassen sich deutlich ausgeprägte Unterschiede in der Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“ zwischen den neuen und alten Bundesländern feststellen. In Ostdeutschland fällt der Treatment-Effekt in den ersten drei Monaten der Förderung durch „Perspektive 50plus“ ungefähr genauso stark aus wie in Westdeutschland. Nach diesem Zeitpunkt werden die Effekte jedoch in Ostdeutschland relativ zu Westdeutschland deutlich schwächer. Nach einem Jahr liegen sie bei Integration in den Ersten Arbeitsmarkt bei 7,9 und 10,6 Prozentpunkten; zum Ende des Beobachtungszeitraums ist der Treatment-Effekt in Ostdeutschland jedoch auf 4,9 Prozentpunkte gefallen und nicht mehr signifikant, während er in Westdeutschland noch 8,9 Prozentpunkte beträgt. Qualitativ ähnlich sind die Ergebnisse für nachhaltige Integration.

Im Endeffekt bleibt also längerfristig in Ostdeutschland nur ein geringer Treatment-Effekt von „Perspektive 50plus“ bestehen; hier hat das Programm im Wesentlichen den Effekt, Integrationen zu beschleunigen, schafft aber längerfristig keine zusätzlichen Integrationen. In Westdeutschland dagegen lässt sich im Beobachtungszeitraum zwar auch eine Abschwächung des Treatment-Effekts feststellen, sie ist aber weitaus geringer. Auch 19 Monate nach Eintritt in „Perspektive 50plus“ ist eine hohe Zahl an durch das Bundesprogramm bewirkten Integrationen festzustellen.

Eine Erklärung für die Divergenzen könnte die unterschiedliche Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmärkten in Ost- und Westdeutschland sein. Nur in den alten Bundesländern könnte der Arbeitsmarkt die erforderliche Dynamik besitzen, damit langfristig zusätzliche Beschäftigung entsteht.

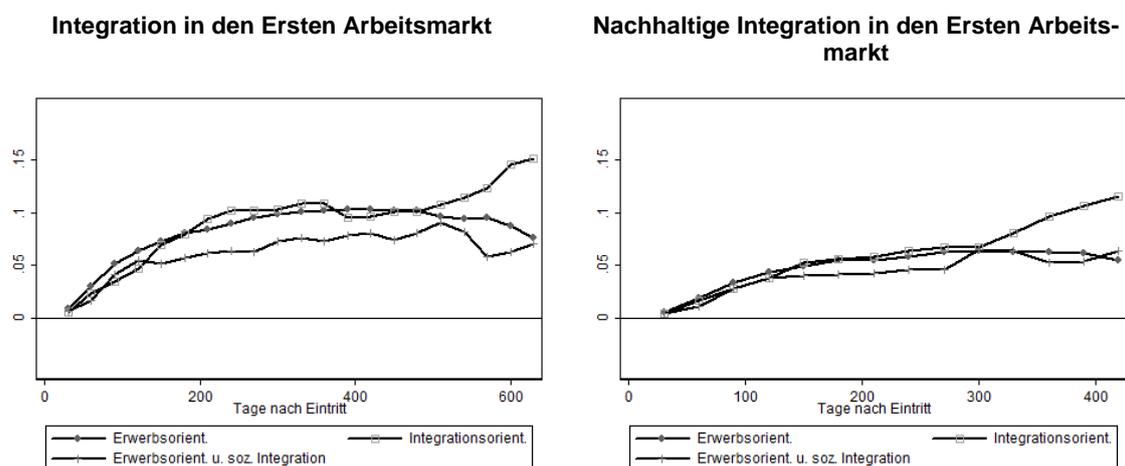
Eine alternative Erklärung könnte in der unterschiedlichen Zusammensetzung der SGB-II-Kunden in Ost- und Westdeutschland bestehen. Vielfach ist dokumentiert worden (siehe beispielsweise ZEW et al. 2007), dass Langzeitarbeitslose in Westdeutschland arbeitsmarktferner sind und eher qualifikatorische oder andere Vermittlungshemmnisse haben als Langzeitarbeitslose in Ostdeutschland. Wenn „Perspektive 50plus“ vor allem deshalb wirksam ist, weil das Programm Personen mit Vermittlungshemmnissen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführt, wäre auch daraus eine größere langfristige Wirksamkeit in Westdeutschland zu erklären.

Differenzierung nach Umsetzungstypen

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zeichnet sich durch einen dezentralen Ansatz aus, der den Beschäftigungspakten und beteiligten Grundsicherungsstellen einen großen Spielraum für die inhaltliche und organisatorische Umsetzung des Bundesprogramms lässt.

Um wesentliche Unterschiede in der Art, wie die Beschäftigungspakte ihre Aufgaben wahrnehmen, zu erfassen, wurden in Kapitel 4 mit Hilfe des dimensionsreduzierenden Verfahrens der Clusteranalyse Umsetzungstypen für das Bundesprogramm definiert. In diesem Abschnitt sollen Unterschiede beleuchtet werden. Dabei ist es erforderlich, sich auf die häufigsten Umsetzungsformen zu konzentrieren, da andernfalls keine ausreichende Beobachtungszahl für die Durchführung des Matching-Verfahrens zur Verfügung steht.¹¹² Auf die Ausweisung von Standardfehlern zu den geschätzten Treatment-Effekten wird zur Verdeutlichung der Grafiken verzichtet.

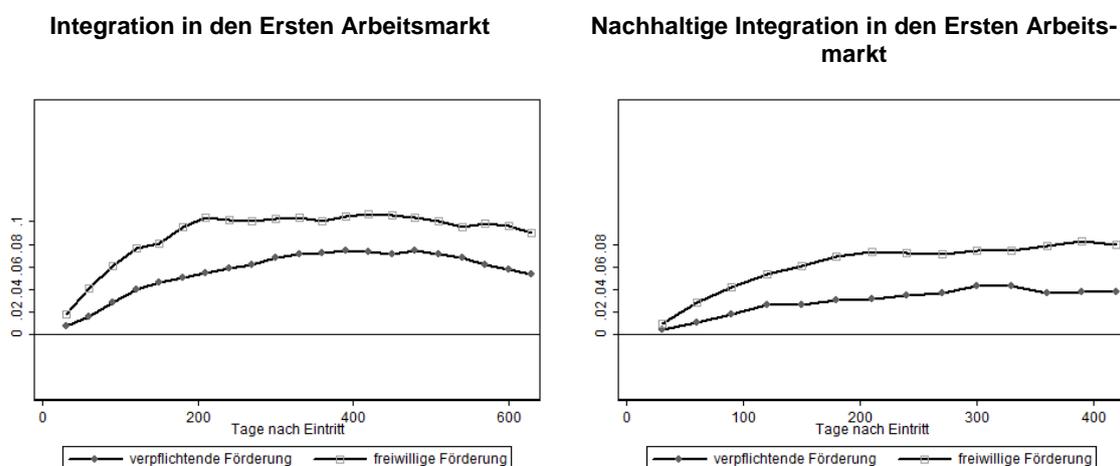
Abbildung 6.32: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach geschäftspolitischen Zielen



Unter den geschäftspolitischen Zielen wird das Cluster „Erwerbsorientierung“ gegen das Cluster „Integrationsorientierung“ einerseits und gegen das Cluster „Erwerbsorientierung und soziale Integration“ andererseits abgegrenzt. Im letzten Fall ist neben der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit auch die soziale Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe ein Ziel der Geschäftspolitik. Dieses dritte Cluster weist tendenziell geringere Treatment-Effekte von „Perspektive 50plus“ auf als die beiden anderen, während zwischen den beiden anderen nicht klar unterschieden werden kann (siehe Abbildung 6.32). Die Ergebnisse stimmen in der Tendenz mit den Ergebnissen des DvD-Verfahrens überein; dort hat das Cluster Erwerbsorientierung die höchsten Effekte.

¹¹² Die Verbreitung der Umsetzungstypen wurde bereits im Abschnitt 6.2.6 dargestellt.

Abbildung 6.33: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elementen

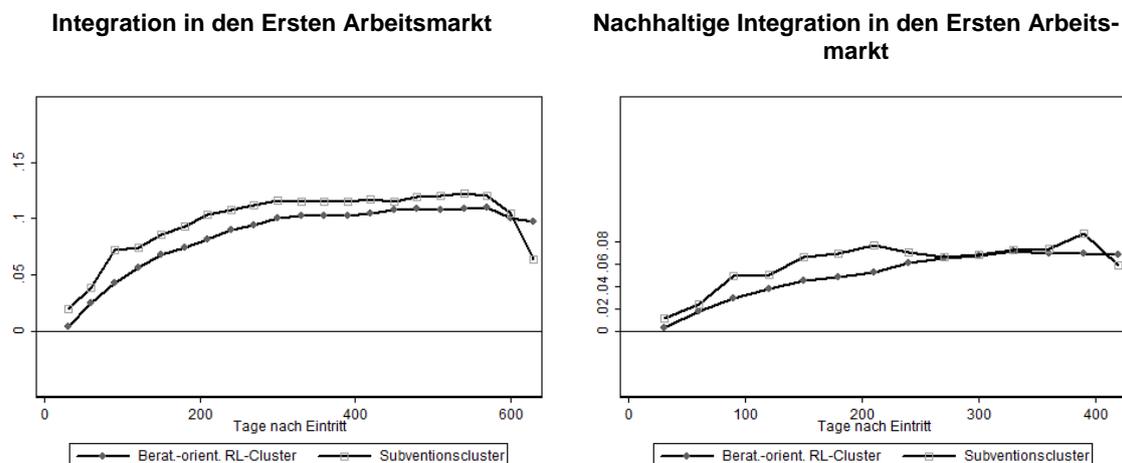


Bei den Dimensionen der teilnehmerseitigen operativen und instrumentellen Elemente weist die „freiwillige und flexible Förderung mit individueller Begleitung“ höhere Treatment-Effekte auf als die „verpflichtende aber flexible Förderung mit individueller Begleitung“. Der wichtigste Unterschied zwischen beiden Formen ist, dass Personen in einem Fall freiwillig in „Perspektive 50plus“ eintreten, während sie im anderen Fall von der Grundsicherungsstelle zugewiesen werden. Das Ausmaß der Unterschiede ist erheblich, insbesondere hinsichtlich des Indikators „nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“. Hier liegt das Maximum des Treatment-Effekts im Cluster der freiwilligen Teilnahme mit 7,3 Prozentpunkten deutlich höher als im anderen Cluster (4,3 Prozentpunkte).

Die Unterschiede lassen sich auf zwei gegensätzliche Arten interpretieren. Entweder führt die freiwillige Teilnahme tatsächlich zu einer höheren Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“, beispielsweise weil die Teilnahme auf diese Weise als selbstbestimmt und motivierend erlebt wird. Oder aber hinter dem höheren Treatment-Effekt verbirgt sich ein Selbstselektionseffekt derart, dass nur die am stärksten motivierten Angehörigen der Zielgruppe die Angebote des Bundesprogramms wahrnehmen, ohne dass dies im *Matching*-Verfahren berücksichtigt werden kann. Beide Interpretationen erscheinen durchaus plausibel. Für die Hypothese der Selbstselektion spricht auch, dass im DvD-Verfahren, bei dem konstruktionsgemäß Selbstselektion keine Rolle spielen kann, keine Unterschiede in den Treatment-Effekten zwischen den Clustern festzustellen sind.

Wenn Selbstselektion eine Rolle spielt, würde dies bedeuten, dass auch die für die Gesamtheit der Grundsicherungsstellen geschätzten Effekte aus diesem Grund tendenziell überschätzt werden.

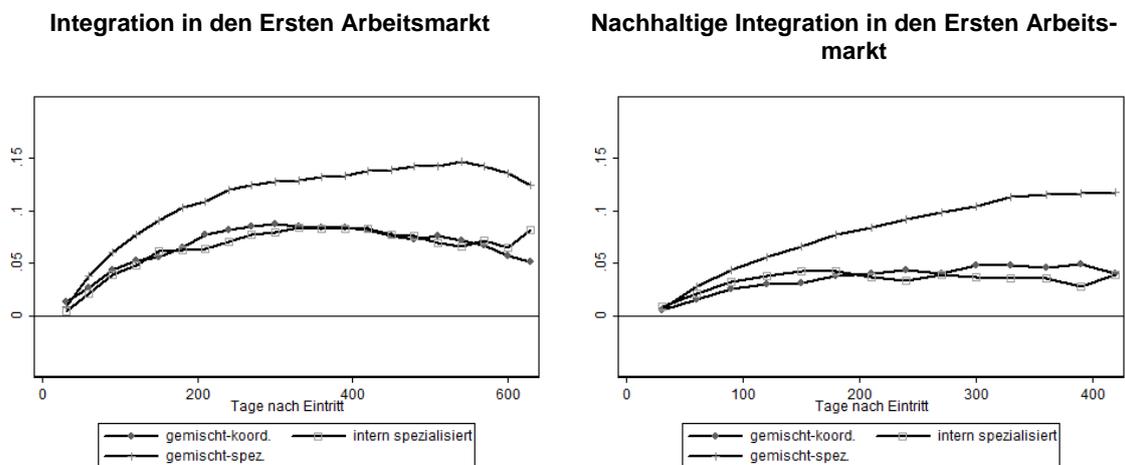
Abbildung 6.34: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elementen



Bei den „arbeitgeberseitigen operativen und instrumentellen Elementen“ wird zwischen einem beratungsorientierten Regelleistungscluster, dem die Mehrzahl der Grundsicherungsstellen angehört, und einem „Subventionscluster“ unterschieden. In letzterem wird neben dem Eingliederungszuschuss auch der Beschäftigungszuschuss eingesetzt. Zu erwarten wäre, dass die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt durch den Einsatz des Beschäftigungszuschusses nicht direkt betroffen ist, da nur Übergänge in den Ersten Arbeitsmarkt betrachtet werden. Allerdings könnte über die Budgetwirkung ein negativer Effekt auf die Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“ auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt ausgehen, da für integrationsorientierte Instrumente weniger Mittel zur Verfügung stehen. Im Gegensatz zu dieser Erwartung zeigt das „Subventionscluster“ tendenziell geringfügig erhöhte Treatment-Effekte. Allerdings sind hier die Fallzahlen zu berücksichtigen, weshalb die Unterschiede wenig stabil sein dürften.

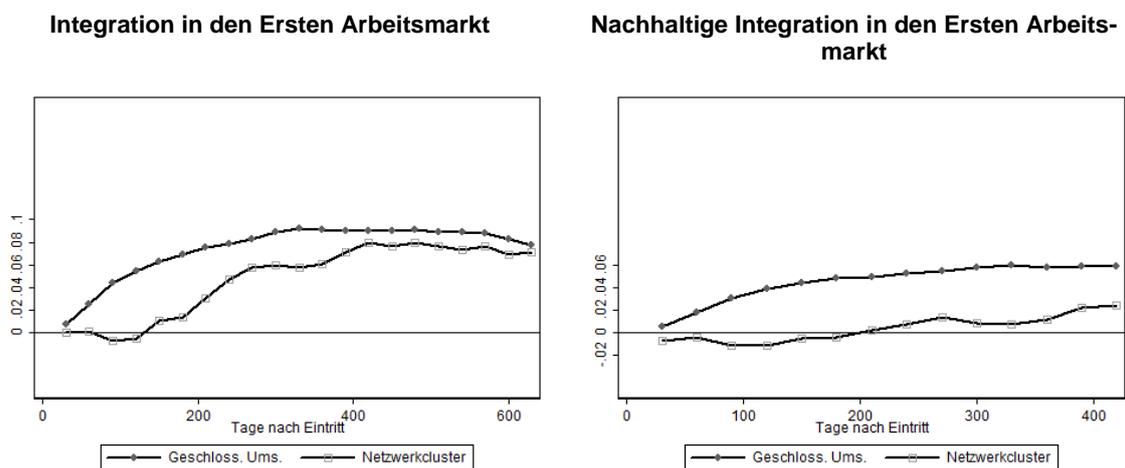
Bei der verwaltungsstrukturellen Umsetzung können die Treatment-Effekte für drei der insgesamt fünf Cluster ermittelt werden: für die „gemischt-koordinierte Umsetzung“, bei der neben den Strukturen der Grundsicherungsstellen auch externe Maßnahmeträger zum Einsatz kommen, die „interne Umsetzung mit spezialisiertem Personal“ und die „gemischt-spezialisierte Umsetzung“ als Hybridform zwischen diesen Typen. Interessanterweise ist diese mittlere Variante offenbar erfolgreicher als die Extreme; ähnliches deutete sich auch bereits in den DvD-Ergebnissen an.

Abbildung 6.35: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach verwaltungsstrukturellen und prozeduralen Elementen



Bei den Strukturen der Umsetzer wird ein Cluster „geschlossene Umsetzung“, bei der arbeitsmarktrelevante Akteure neben den Grundsicherungsstellen und beauftragten Dienstleistern wenig einbezogen werden, vom Gegenteil des „Netzwerkclusters“ unterschieden. Das Netzwerkcluster ist augenscheinlich weit weniger wirkungsvoll als die geschlossene Umsetzung; bei der nachhaltigen Integration liegen die geschätzten Treatment-Effekte sogar eher im negativen Bereich. Allerdings gilt auch hier, dass die Beobachtungszahl beim Netzwerkcluster relativ gering ist.

Abbildung 6.36: Treatment-Effekte des Eintritts in „Perspektive 50plus“ nach beteiligten Umsetzern



Bei der Interpretation dieser Unterschiede ist Vorsicht geboten. Viele der Unterschiede befinden sich im Bereich der statistischen Unschärfe. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Unterscheidung zwischen Umsetzungstypen auf der Ebene der Grundsicherungsstelle geschieht. Wenn eine Grundsicherungsstelle einen Fehler bei der Beantwortung macht, hat das zur Folge, dass mehrere hundert Personen falsch in die Gruppe zugeordnet werden. Daher sind die Unterschiede zwischen den Ergebnissen weniger belastbar als beispielsweise zwischen Gruppen wie Männern oder Frauen. Zudem könnten

die Unterschiede auch dadurch bedingt sein, dass sie mit anderen Gegebenheiten wie z.B. Ost und West korreliert sind.

6.4 Wirkungen des Finanzierungsmodells C

6.4.1 Zielsetzungen

Innerhalb des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ stellt das Finanzierungsmodell C insofern eine Innovation dar, als durch dieses Modell Personen verstärkt gefördert werden sollen, die aufgrund ihrer geringen Integrationswahrscheinlichkeit und ihrer Vermittlungshemmnisse zunächst nicht in die Aktivierung durch „Perspektive 50plus“ einbezogen wurden.¹¹³ Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass der Instrumenteneinsatz und die Zusammensetzung der Geförderten im Bereich des Finanzierungsmodells C sich deutlich vom Finanzierungsmodell A/B, also dem Regelfall von „Perspektive 50plus“, unterscheiden. Daher werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in diesem Unterkapitel separat dargestellt.

Auch für die Wirkungsanalyse der Förderung nach Finanzierungsmodell C wird das *Matching*-Verfahren verwendet. Die Vorgehensweise ist dabei weitgehend analog zur bisherigen Analyse. Unterschiede bestehen insbesondere in der Stichprobenziehung und den Ergebnissen der Schätzung des *Propensity Scores*, also der Teilnahmewahrscheinlichkeit. Daher wird auf diese Punkte im Folgenden besonders eingegangen.

Eine Besonderheit im Vergleich zum Finanzierungsmodell A/B ist der begrenzte Zeitraum, in dem Zugänge erfolgen konnten, da das Finanzierungsmodell C erst zum 01.01.2010 startete. Insofern können die hier dargestellten Ergebnisse für das Finanzierungsmodell C einen höheren Grad an Repräsentativität für alle Teilnahmen beanspruchen, als es für die eher ausschnitthaften Ergebnisse für „Perspektive 50plus“ insgesamt der Fall ist.

6.4.2 Datengrundlage und Methodik

Für die Gruppe der Teilnehmenden werden Zugänge in die Förderung nach dem Finanzierungsmodell C von „Perspektive 50plus“ vom 01.01.2010 bis 31.12.2010 berücksichtigt. Dabei ist festzuhalten, dass die Eintritte in die Förderung in das Finanzierungsmodell C in stärkerem Maße auf die ersten Monate des Jahres 2010 konzentriert waren, als dies für das Finanzierungsmodell A/B – also den Regelfall der „Perspektive 50plus“ – gilt.

Stichproben der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden

Die Teilnehmerkennung zur Identifikation der Teilnehmenden wurde der Teilnehmerdatenbank entnommen. Auf dieser Grundlage wurde eine Stichprobe der am Finanzierungsmodell C von „Perspektive 50plus“ Teilnehmenden gezogen. Sie besteht aus 13.492 zufällig gezogenen arbeitslosen ALG-II-Leistungsbeziehern im Alter von 48 bis 64 Jahren, die seit dem 1.1.2010 in das Finanzierungsmodell C des Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ aufgenommen wurden.

¹¹³ Zur Begründung und Durchführung des Finanzierungsmodells C vgl. insbesondere Büttner et al. 2010a: Kapitel 3.

Es wurden alle Grundsicherungsstellen mit Teilnehmenden am Finanzierungsmodell C in die Stichprobe einbezogen. Ursprünglich wurde eine Schichtung nach Grundsicherungsstellen vorgegeben, wobei sich die Zahl der gezogenen Personen im Verhältnis 1:2:3 nach der Größenklasse der jeweiligen Grundsicherungsstelle richten sollte. Nachdem sich jedoch herausstellte, dass die Fallzahlen auf diese Weise nicht erreicht werden würden, wurde eine 95-Prozent-Stichprobe aller Teilnehmenden gezogen.

Die Nichtteilnehmenden werden aus der Gruppe von Personen gezogen, die in einer der Paktregionen beheimatet sind, aber selbst nicht am Finanzierungsmodell C teilnehmen. In jedem Fall handelt es sich um Personen, die am 01.01.2010 im ALG-II-Leistungsbezug waren oder vom 01.01.2010 bis 01.11.2010 in den ALG-II-Leistungsbezug zugegangen sind und am 01.01.2010 bzw. zum Zeitpunkt des Zugangs arbeitslos waren oder nach diesem Zeitpunkt mindestens für einen Tag arbeitslos wurden. Auf eine mögliche Teilnahme an „Perspektive 50plus“ wird dabei nicht konditioniert.

Die Abgrenzung der Stichprobe wurde in folgender Weise vorgenommen: Es wurden 40.452 arbeitslose ALG-II-Leistungsbezieher im Alter von 48 bis 64 Jahren zufällig gezogen. Diese sollten den gleichen Grundsicherungsstellen entstammen wie die Angehörigen der Teilnehmerstichprobe. Die Stichprobe der Nichtteilnehmenden wurde zusätzlich nach der Dauer der Arbeitslosigkeit disproportional geschichtet, wobei Langzeitarbeitslose mit besonders langer Arbeitslosigkeitsdauer mit erhöhter Wahrscheinlichkeit in die Stichprobe eingingen. Damit sollte die Tatsache berücksichtigt werden, dass unter den Teilnehmenden am Finanzierungsmodell C aufgrund der Zielgruppendefinition viele solcher Langzeitarbeitsloser sind. Dabei wurden drei Gruppen gebildet (am 31.12.2004 arbeitslos; am 31.12.2008 arbeitslos und am 31.12.2004 nicht arbeitslos; alle anderen).

Methodik und Zwischenergebnisse des Matching-Verfahrens

Das Verfahren ist analog zum *Matching*-Verfahren, das bereits in Abschnitt 6.3.3 beschrieben wurde. Daher wird an dieser Stelle lediglich auf die Ergebnisse der *Propensity Score*-Schätzung und die Überprüfung der *Matching*-Qualität eingegangen.

Zur Überprüfung der *Matching*-Qualität wurden *Balancing* Tests durchgeführt. Dabei zeigt sich, dass die *Balancing*-Qualität tendenziell besser ist als bei Finanzierungsmodell A/B. Tabelle 6.9 im Anhang zeigt, dass die Nullhypothese des summarischen Tests auf *Balancing*-Qualität, wonach die verwendeten Kovariate keinen systematischen Einfluss auf die Zuordnung zur gewählten Treatment- und Kontrollgruppe haben, nicht zurückgewiesen werden kann.

Wie erwartet, ist die durchschnittliche bisherige Verweildauer in ALG-II-Bezug mit 510 Tagen (vgl. Tabelle 6.9 im Anhang) erheblich höher als in den für Finanzierungsmodell A/B benutzten Stichproben. Der Anteil der Teilnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen ist mit 30 Prozent ebenfalls erheblich höher, als dies für das Finanzierungsmodell A/B festzustellen ist. Diese und andere Befunde entsprechen dem Vergleich der Teilnehmerstrukturen, wie er in Kapitel 2 durchgeführt wird.

Vergleicht man die Teilnehmenden am Finanzierungsmodell C anhand der Befragungsdaten mit den Teilnehmenden am Finanzierungsmodell A/B, lassen sich deutliche Un-

terschiede in einigen Dimensionen feststellen, die nicht von den administrativen Daten der BA erfasst werden (vgl. Kapitel 2). So haben weitaus weniger Teilnehmende am Finanzierungsmodell C einen Führerschein, als das für die von „Perspektive 50plus“ insgesamt Geförderten gilt. Auch bezüglich der Einschätzung der persönlichen Situation, der Beherrschung der deutschen Sprache, der IT-Kompetenzen und der Selbsteinschätzung zur Anzahl der möglichen Arbeitsstunden pro Tag zeichnen die Befragungsdaten ein deutlich ungünstigeres Bild, als dies für andere Teilnehmende an „Perspektive 50plus“ der Fall ist. Der Gefahr einer unberücksichtigten negativen Selektion steht jedoch die detaillierte Erfassung der Berufsbiografien entgegen: In dem Maße, in dem die genannten Benachteiligungen im bisherigen beruflichen Lebensweg manifest wurden, werden sie im *Matching*-Ansatz berücksichtigt.

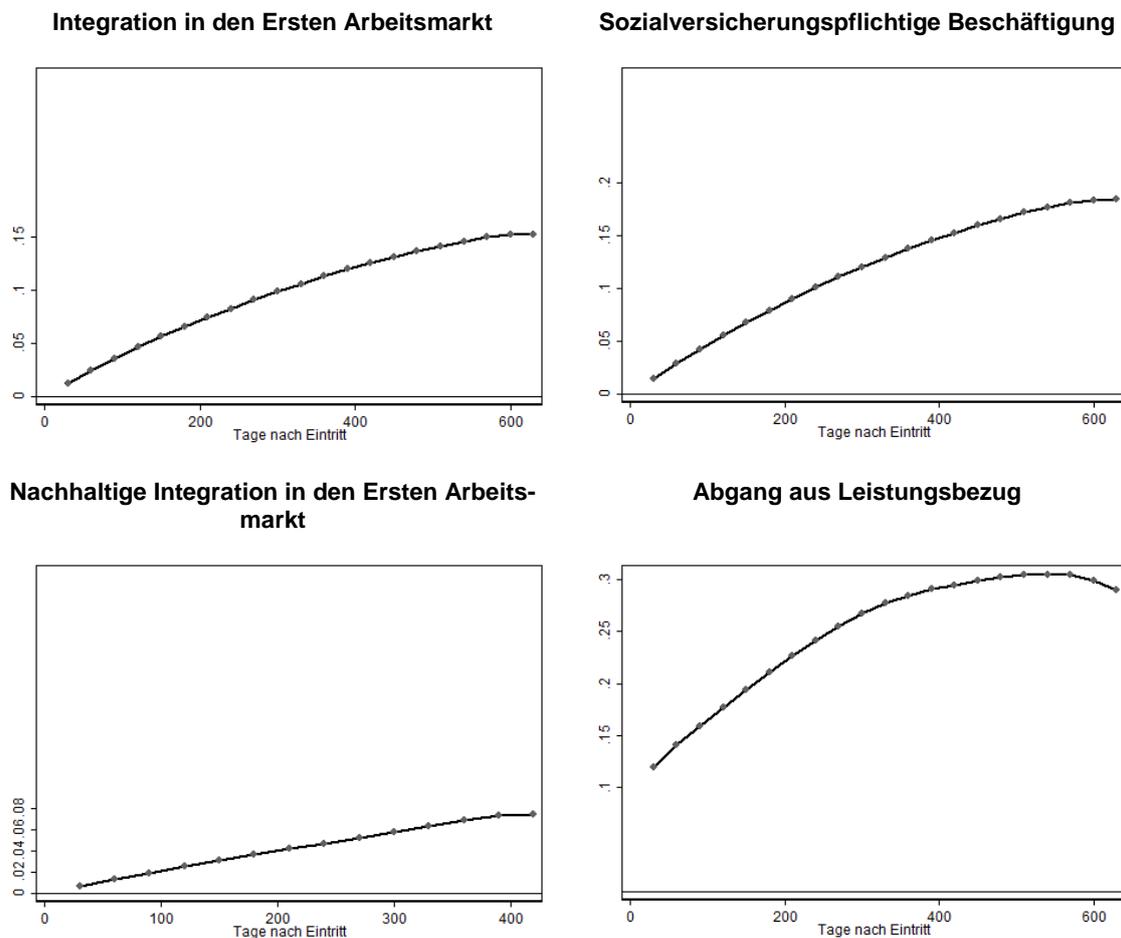
6.4.3 Geschätzte Treatment-Effekte

Wie im letzten Abschnitt dargestellt, werden die in diesem Abschnitt vorgestellten geschätzten Kausaleffekte in Monaten vom Zugang in das Treatment dargestellt.

Analog zum Vorgehen in Abschnitt 6.3 zeigt Abbildung 6.37 die Integrationswahrscheinlichkeiten in der Nichttreatmentgruppe in den vier unterschiedlichen Ergebnisvariablen.

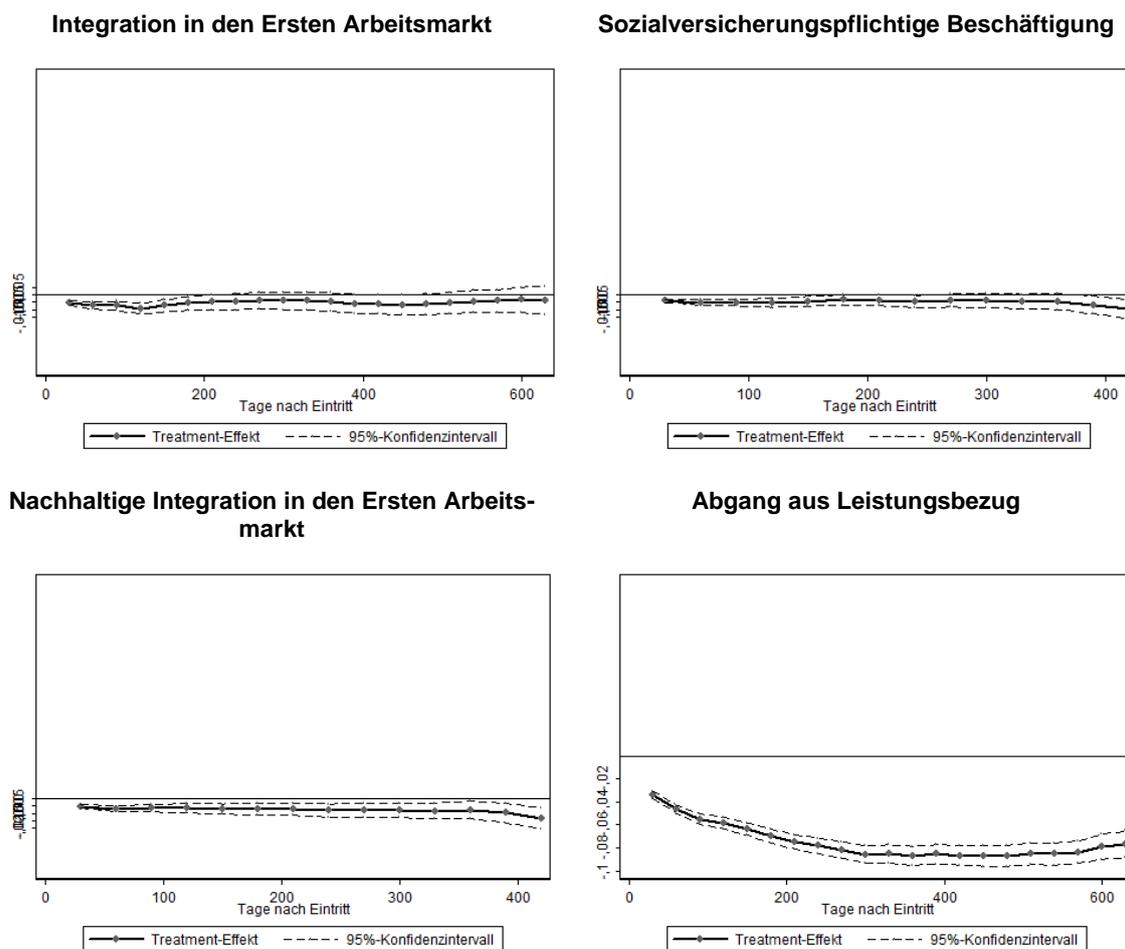
Die kontrafaktischen Integrationswahrscheinlichkeiten lassen sich auch mit den Angehörigen der Treatmentgruppe im Finanzierungsmodell A/B vergleichen. Hierbei zeigt sich zum Ende der Beobachtungsperiode eine um ungefähr zehn Prozentpunkte geringere Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und eine um ca. fünf Prozentpunkte geringer nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. Dagegen gibt es nur sehr geringe Unterschiede beim Abgang aus dem Leistungsbezug.

Abbildung 6.37: Kontrafaktische Integrationswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden am Finanzierungsmodell C



Wirkung des Zugangs in das Finanzierungsmodell C

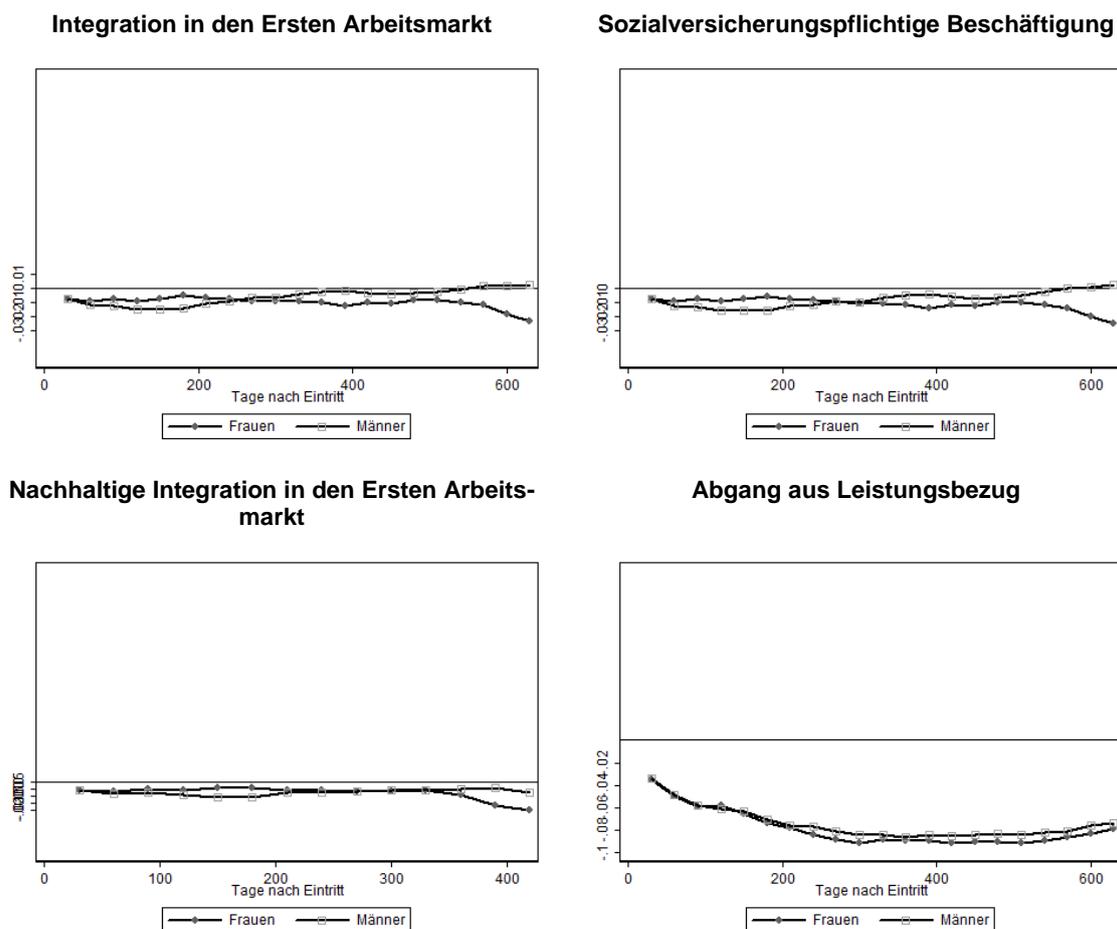
Abbildung 6.38 zeigt den geschätzten Effekt des Finanzierungsmodells C auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Abbildung 6.38: Treatment-Effekte des Finanzierungsmodells C

Die Teilnahme am Finanzierungsmodell C hat nach dem *Matching*-Ansatz tendenziell einen negativen Effekt auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt – allerdings ist die Größenordnung des Effekts mit ca. minus einem Prozentpunkt gering. Ebenfalls gibt es einen negativen Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Dieser ist im Unterschied zum Finanzierungsmodell A/B von größerer Dauer. Das lässt sich damit erklären, dass dort die zunehmenden Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt auch die Abgänge aus dem Leistungsbezug positiv beeinflussen. Da diese Wirkung auf die Integrationen aber beim Finanzierungsmodell C nicht festzustellen ist¹¹⁴, bleibt der negative Effekt auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit bestehen.

Auch für das Finanzierungsmodell C sollen die Ergebnisse zusätzlich nach Männern und Frauen getrennt betrachtet werden. Abbildung 6.39 zeigt die Ergebnisse differenziert, auf die Ausweisung der Konfidenzintervalle wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

¹¹⁴ Hier dürfte die höhere Teilzeitquote bei den Integrierten aus dem Finanzierungsmodell C eine Rolle spielen – vgl. Tabelle 5.4, S. 99 und Tabelle 5.7, S. 103.

Abbildung 6.39: Treatment-Effekte des Finanzierungsmodells C

Bei allen Indikatoren zeigen sich etwas günstigere – also weniger negative – Ergebnisse bei den Männern im Vergleich zu Frauen. In der Größenordnung sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern jedoch gering.

Bei der Interpretation ist auch hinsichtlich des Finanzierungsmodells C die Möglichkeit verbliebener Selektivität zu berücksichtigen. Wenn diese eine Rolle spielt, wirkt sie jedoch vermutlich in einer anderen Richtung als im Finanzierungsmodell A/B.

Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass viele Grundsicherungsstellen im Jahr 2010 erst mit dem Aufbau ihrer Förderung durch das Finanzierungsmodell C begannen. Insofern ist der Vergleich mit dem Finanzierungsmodell A/B, bei dem erprobte Ansätze schon lange bestanden, nur eingeschränkt möglich.

6.5 Gesamtwirtschaftliche Bewertung

6.5.1 Ziele der Analyse

Die Evaluation der Zweiten Programmphase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ hat sich zur Aufgabe gestellt, neben den Wirkungen auf der individuellen Ebene auch Schlussfolgerungen für die Gesamtwirtschaft zu ziehen. Als „gesamtwirtschaftlicher Effekt“ wird dabei die Wirkung einer flächendeckenden Einführung des Bundes-

programms verstanden. Ziel der Analyse sollte daher die Beantwortung der folgenden Frage sein:

Welche zusätzlichen Beschäftigungschancen würden sich gesamtwirtschaftlich ergeben, wenn flächendeckend alle Träger der Grundsicherung nach dem Vorbild des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ vorgehen würden?

Da das Programm seit dem Jahr 2010 nahezu flächendeckend umgesetzt wurde, könnte vermutet werden, dass dieser Analyseschritt damit nicht mehr erforderlich sei. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die in diesem Kapitel dargestellten Treatmenteffekte nicht einfach in eine gesamtwirtschaftliche Analyse übertragen werden können.

Wenn aus den bisher vorgestellten Ergebnissen Schlussfolgerungen auf die Gesamtheit der älteren Langzeitarbeitslosen gezogen werden sollen, sind insbesondere zwei Probleme zu beachten:

- Die geschätzten Treatment-Effekte haben einen eng definierten räumlichen und zeitlichen Bezug, über den hinaus sie nicht unbedingt zu verallgemeinern sind. Beispielsweise beziehen sich die *Matching*-Ergebnisse für das Finanzierungsmodell A/B auf die Gruppe der Neuzugänge in „Perspektive 50plus“ ab dem 01.01.2010 in neu zum Bundesprogramm hinzutretenden Grundsicherungsstellen. Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, dass die Wirkungen in Grundsicherungsstellen, die bereits länger einem Beschäftigungspakt angehören, sich davon unterscheiden, beispielsweise aufgrund von Einführungseffekten, wie sie in der Differenzen-von-Differenzen-Analyse vermutet werden. Bei letzterer wurden dagegen nur Neuzutritte in den Leistungsbezug analysiert. Diese Beschränkungen der Analysegruppen aufgrund von Datenrestriktionen hatten das Ziel, die *interne Validität* der Aussagen für die untersuchte Gruppe zu gewährleisten. Ein relativ enger Zuschnitt der Untersuchungsgruppe bedeutet aber, dass die *externe Validität*, also die Gültigkeit der Ergebnisse für andere als die untersuchte Population, im Zweifel schwieriger zu gewährleisten ist.
- Die auf der Mikroebene geschätzten Effekte schließen keine gesamtwirtschaftlichen Wirkungen mit ein. Mikroökonomische und gesamtwirtschaftliche Wirkungen können sich aus einer Reihe von Gründen unterscheiden. Beispielsweise können die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auch Rückwirkungseffekte des Programms auf nicht am Programm Teilnehmende enthalten, welche über die Arbeitsmarktsituation, über fiskalische Rückwirkungseffekte oder auch über Wirkungen eines durch das Programm intendierten Einstellungswandels entstehen können. Diese indirekten Wirkungen werden in einem Vergleich von Treatment- und Kontrollgruppe nicht sichtbar und können die gesamtwirtschaftlichen Effekte grundsätzlich in beide Richtungen verzerren.

Dieses Unterkapitel ergänzt die bisher vorgestellte Analyse auf der Basis von Individualdaten durch zwei Komponenten:

- Erstens werden die möglichen Unterschiede zwischen mikroökonomischen und gesamtwirtschaftlichen Effekten für den Anwendungsfall des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ diskutiert. Dabei geht es darum, ob und unter welchen Bedingun-

gen die gesamtwirtschaftlichen Effekte kleiner oder größer als die geschätzten Effekte auf der Mikroebene sind und wie groß eine Abweichung sein könnte.

- Zweitens werden Schätzungen auf der Regionalebene durchgeführt und ihre Ergebnisse mit den Ergebnissen der Mikroebene verglichen. Die geschätzten Effekte auf der Regionalebene schließen die meisten gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungseffekte ein. Zudem beruhen sie auf einer breiteren Abgrenzung der Untersuchungspopulation und geben daher prinzipiell auch Auskunft über die externe Validität der mikroökonomischen Ergebnisse.

Mit diesen Schritten wird die in der Forschung häufig formulierte Forderung umgesetzt, dass die mikroökonomische Analyse „nur als partialanalytischer erster Schritt zu einer vollständigen Evaluation gesehen werden [sollte], die von einer makroökonomischen Untersuchung ergänzt wird“ (Hagen und Spermann 2004: 84).

6.5.2 Übertragbarkeit der Ergebnisse der Mikroevaluation auf die Gesamtwirtschaft

Substitutions- und Verdrängungseffekte

Substitutions- und Verdrängungseffekte wirken über Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Bei Substitutionseffekten wird vorausgesetzt, dass eine Stelle grundsätzlich von mehreren Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern besetzt werden kann. Beispielsweise wird in der ökonomischen Such- und Matchingtheorie davon ausgegangen, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite nie vollständig ihre gegenseitigen Erwartungen erfüllen, sondern nur ein Mindestmaß an Übereinstimmung gegeben sein muss, damit eine Stellenbesetzung zustande kommt. So ist es möglich, dass ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin verschiedene offene Stellen besetzen und spiegelbildlich ein Arbeitgeber eine offene Stelle mit verschiedenen potenziellen Arbeitssuchenden besetzen könnte. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind also durch den Arbeitgeber untereinander substituierbar.

Geht man nun davon aus, dass ein bestimmtes Maß an offenen Stellen für (ältere) Arbeitsuchende existiert, so kann die verstärkte Vermittlung von im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ Teilnehmenden (Treatmentgruppe) dazu führen, dass bei Nicht-Teilnehmenden (Kontrollgruppe) weniger Integration festzustellen sind.¹¹⁵ Gesamtwirtschaftlich wäre in diesem Fall kein Effekt festzustellen, da sich die Vorteile für die eine und die Nachteile für die andere Seite aufheben. Positive gesamtwirtschaftliche Effekte würden beispielsweise voraussetzen, dass durch die Existenz des Treatments (a) mehr offene Stellen ausgeschrieben und besetzt werden, (b) offene Stellen schneller besetzt werden oder (c) die durch das Treatment Integrierten auf ihrer jeweiligen Arbeitsstelle produktiver sind als die Personen, die diese Stellen andernfalls innehätten.

Verdrängungseffekte können ebenfalls über den Arbeitsmarkt entstehen. Hierbei stehen die Kosten der Arbeit im Vordergrund. Gerade in Bereichen, in denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eher eine niedrige Produktivität haben, können schon geringe

¹¹⁵ Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Grundsicherungsstellen aufgrund von Zielvorgaben bei grundsätzlich gleicher Eignung primär Personen aus der Treatmentgruppe vermitteln.

Änderungen in den Arbeitskosten neue Stellen entstehen lassen oder bestehende Stellen unrentabel machen.

Das Kostenkalkül der Arbeitgeber ist ein wichtiger Ansatzpunkt der integrierenden Arbeitsmarktförderung, um beispielsweise über Lohnkostenzuschüsse Arbeitslose in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei wird angenommen, dass diese Lohnkostenzuschüsse im Zeitablauf abgebaut werden können, da sich die Produktivität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beispielsweise durch Einarbeitung und berufliches Lernen so weit erhöht, dass eine besetzte Stelle auch ohne Zuschüsse für die Unternehmen lohnend wird. Ist dies jedoch nicht der Fall, steigt also die Produktivität nach der Besetzung einer Stelle nur gering, so müssten die Lohnkostenzuschüsse dauerhaft bezahlt werden oder die Stelle würde im Falle eines Auslaufens der Zuschüsse unrentabel werden.

In diesem Fall könnte eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme wie das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“, welches Lohnkostenzuschüsse vergibt, bestehende Arbeitsverhältnisse verdrängen. Dies würde bedeuten, dass Arbeitgeber bestehende ungeforderte Arbeitsverhältnisse beenden, um einen ähnlich produktiven (älteren) Arbeitnehmer oder eine ältere Arbeitnehmerin einzustellen, dessen oder deren Arbeitskosten durch Lohnkostenzuschüsse verringert werden, oder dass sie die natürliche Fluktuation zu einem solchen Austausch nutzen. Mikroökonomisch würde zwar ein positiver Treatmenteffekt gemessen werden, gesamtwirtschaftlich würde die Verdrängung eines nicht-geförderten Arbeitnehmers jedoch die Wirkung der Integration aufheben. Ein gesamtwirtschaftlicher Effekt könnte nur unter folgenden Bedingungen entstehen: (a) ungeforderte Arbeitslose haben per se bessere Integrationschancen, so dass das Matching auf dem Arbeitsmarkt sich verbessert, (b) ältere, geförderte Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer weisen eine höhere Produktivitätssteigerung in Arbeit auf.¹¹⁶

Anwendung auf „Perspektive 50plus“

Inwiefern diese Effekte für das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ existieren, soll nun im Folgenden diskutiert werden. Die Relevanz von Substitutionseffekten erscheint grundsätzlich gegeben zu sein. Nimmt man jedoch an, dass ältere Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer in verstärktem Maße betriebspezifisches Humankapital erworben haben, so stehen sie im Vergleich zu anderen weniger stark in einer substitutiven Beziehung als (jüngere) Arbeitskräfte, welche tendenziell eher über (ähnliches, da durch das Bildungssystem formalisiertes) generelles Humankapital verfügen. Dies wiederum erschwert für die Arbeitgeber grundsätzlich das Finden eines geeigneten Kandidaten. Daher können beispielsweise die vermehrten Vermittlungsbemühungen, welche in den Grundsicherungsstellen durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ induziert werden, dazu führen, dass Arbeitsuchende aus der Treatmentgruppe in Stellen vermittelt werden, welche sonst auf lange Zeit nicht besetzt worden wären, da sich kein geeigneter Bewerber oder keine geeignete Bewerberin gefunden hätte.

Bezüglich der Verdrängungseffekte gilt für das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ festzuhalten, dass die finanzielle Förderung nur eines von mehreren möglichen Instru-

¹¹⁶ Spiegelbildlich könnte angenommen werden, dass das Humankapital geförderter Arbeitnehmer sich in Arbeitslosigkeit schneller abbaut.

menten der Pakte ist. In erster Linie sollen die Integrationschancen älterer Arbeitssuchenden durch aktivierende, qualifizierende, gesundheitsfördernde und andere Maßnahmen erhöht werden. Daher sind Verdrängungseffekte über das Kostenkalkül der Arbeitgeber nur in dem Maße zu erwarten, in dem Integrationen finanziell gefördert werden.

Die in der Wirkungsanalyse gefundenen Effekte erlauben teilweise, die Größe von Substitutionseffekten abzuschätzen. Die Unterschiede zwischen den geschätzten Treatment-Effekten im DvD-Verfahren und im *Matching*-Verfahren könnten teilweise darauf beruhen, dass unterschiedliche Kontrollgruppen verwendet werden. So handelt es sich bei den im DvD-Verfahren gefundenen Treatment-Effekten um *Intent-to-treat*-Effekte. Hier wird nicht nur die Arbeitsmarktintegration der am Bundesprogramm Teilnehmenden, sondern aller in zutretenden Grundsicherungsstellen beobachteten älteren Arbeitssuchenden gemessen. Daher sind hier Substitutionseffekte innerhalb der gleichen Altersgruppe (48+) eingerechnet. Die im Vergleich zum *Matching*-Verfahren geringeren Treatment-Effekte des DvD-Verfahrens könnten durch Substitution zwischen Geförderten und Ungeförderten erklärt werden.

Im *Matching*-Verfahren erlauben die unterschiedlichen Kontrollstichproben ebenfalls eine Aussage über mögliche Substitutionseffekte der individuellen Programmteilnahme. Personen aus Kontrollgruppe A (Arbeitslose aus nicht-teilnehmenden Grundsicherungsstellen) sind dabei nicht von direkten Substitutionseffekten innerhalb einer Region negativ betroffen. Personen aus Kontrollgruppe B (Arbeitslose aus teilnehmenden Grundsicherungsstellen, die individuell nicht am Bundesprogramm teilnehmen) werden dagegen von diesen erfasst. Nimmt man nun an, dass starke Substitutionseffekte innerhalb einer Paktregion existieren, so müsste der Treatmenteffekt in Stichprobe B größer sein, da die Kontrollgruppe in der gleichen Paktregion aufgrund der Förderung der Treatmentgruppe schlechtere Arbeitsmarktintegrationschancen aufweist. Dies ist in gewissem Maße der Fall, der Unterschied ist jedoch relativ gering. Allerdings könnte es sein, dass die Substitution zu anderen Gruppen als zur selben Altersgruppe stattfindet; in diesem Fall gibt der Vergleich keinen Hinweis auf das Vorhandensein dieser Effekte. Insgesamt lässt sich aus dem Vergleich der Ergebnisse durchaus Evidenz für Substitutionseffekte entnehmen.

Gesamtwirtschaftliche Feedback-Effekte

Zusätzlich zu den direkten Rückkopplungseffekten über den Arbeitsmarkt sind gesamtwirtschaftliche Feedback-Effekte möglich. Dazu gehören fiskalische Rückkoppelungen, insbesondere die Notwendigkeit, die zusätzlichen Mittel gegenzufinanzieren. Da es jedoch, wie in der Effizienzanalyse des Kapitels 7 gezeigt wird, außerordentlich schwierig ist abzuschätzen, wie viel zusätzliche Mittel durch das Bundesprogramm auf die Zielgruppe gelenkt werden, ist eine Einschätzung hinsichtlich fiskalisch bewirkter Rückwirkungen nicht möglich.

Zum anderen könnte das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ einen Einstellungswandel nicht nur in beteiligten, sondern auch in nicht beteiligten Grundsicherungsstellen auslösen. Dieser könnte die Integrationschancen Älterer unabhängig von einer Teilnahme am Bundesprogramm beeinflussen und damit auch auf die Kontrollgruppen ein-

wirken. Auch dies würde dazu führen, dass die auf der mikroökonomischen Ebene geschätzten Wirkungen nicht den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des Programms wiedergeben. Allerdings ist es unmöglich, den Beitrag des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zum allgemeinen Einstellungswandel gegenüber älteren Beschäftigten zu beziffern.

Räumliche Spillover-Effekte

Eine weitere Wirkung der Förderung älterer Arbeitssuchenden durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ könnte die Beeinflussung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen sein. So ist es beispielsweise denkbar, dass Unternehmen, welche durch das Bundesprogramm geförderte Arbeitssuchende einstellen, eine höhere Gewinnspanne erzielen können, da ihre Arbeitskosten durch Fördermaßnahmen seitens der Grundsicherungsstellen gesenkt werden. Diese höhere Gewinnspanne könnte von den Unternehmen entweder dazu eingesetzt werden, Marktanteile durch Preissenkungen hinzuzugewinnen oder Eigentumsanteile an konkurrierenden Unternehmen zu erwerben. Dies könnte in 50plus-Regionen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Regionen darstellen. Eine allgemeine Belebung der Wirtschaft in diesen Regionen relativ zu den anderen Regionen wäre die Folge, welche die Arbeitsmarktsituation weiter beeinflussen könnte. Dadurch wären in den Kontrollregionen ungünstigere Entwicklungen zu beobachten und die in der Wirkungsanalyse gefundenen Treatmenteffekte würden überschätzt werden. Dies setzt jedoch ähnlich wie im Fall der Verdrängungseffekte voraus, dass eine umfangreiche finanzielle Förderung erfolgt, sowie zusätzlich, dass ein direkter Wettbewerb zwischen Unternehmen aus beiden Regionen besteht.

6.5.3 Analyse auf der Basis von Regionaldaten

Ziele der Analyse

Aus den in Abschnitt 6.5.2 genannten Gründen wird ergänzend zur Mikroevaluation auch eine Analyse auf der Basis von Regionaldaten durchgeführt. Diese soll ein *Benchmark* für die Ergebnisse auf der Mikroebene darstellen und aufzeigen, ob die dort gefundenen Ergebnisse auch auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene gelten.

Die regionale Wirkungsanalyse des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ setzt auf Ebene der 439 Kreise und kreisfreien Städte an. Die Wirkungsanalyse wird auf Basis eines Vergleichs von Treatment- und Kontrollgruppe durchgeführt. Diese werden aus Regionen mit bzw. ohne Beschäftigungspakt gebildet. Paktzugehörige Regionen können in der Ersten Programmphase oder in den Jahren 2008, 2009 oder 2010 in einen Beschäftigungspakt eingetreten sein. Die zeitliche Variation erlaubt uns auch im fixeffekte-Schätzer eine Identifikation der Effekte des Paktzutritts auf die Ergebnisvariablen.

Verwendete Daten

Als Datenbasis für die Analysen dient zunächst eine Sonderauswertung der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Sie besteht aus aggregierten Daten für die Altersgruppe der 50- bis unter 65-Jährigen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte für die Jahre 2008, 2009 und 2010. Als Indikator für den Umfang der Arbeitslosigkeit

wird die SGB-II-Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe herangezogen. Als Indikator für die Entwicklung der Beschäftigung wird der Abgang aus Arbeitslosigkeit im Bereich des SGB II unter den 50- bis unter 65-Jährigen zum Bestand der Arbeitslosen verwendet. Zum Vergleich werden die Analysen auch für die Gesamtbevölkerung durchgeführt; die entsprechenden Daten wurden aus dem Internet-Angebot der Bundesagentur für Arbeit bezogen.

In der folgenden Darstellung werden die genannten Variablen getrennt danach betrachtet, ob die Grundsicherungsstelle in der betreffenden Region im jeweiligen Jahr einem Beschäftigungspakt angehörte oder nicht.

Tabelle 6.4: Deskriptive Darstellung der abhängigen Variablen

Jahr	Quote				Abgänge/Bestand			
	50 bis 65		Gesamt		50 bis 65		Gesamt	
	Pakteilnahme							
	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja
2008	4.847	5.657	4.981	5.819	1.797	1.841	0.4469	0.4507
2009	4.760	5.209	5.037	5.405	1.854	1.943	0.4522	0.4904
2010	4.993	4.711	5.434	4.992	1.977	2.253	0.4522	0.4904

Aus der deskriptiven Analyse in Tabelle 6.1 zeigt sich, dass sich die SGB-II-Arbeitslosenquote in den Paktregionen zwischen 2008 und 2010 deutlich verringert hat, während in den Nichtpaktregionen keine Veränderung festzustellen ist. Ob dies jedoch direkt auf das Bundesprogramm zurückzuführen ist, ist fraglich, denn eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auch bei Betrachtung aller SGB-II-Arbeitslosen. Bei den Abgängen aus SGB-II-Arbeitslosigkeit findet sich ein stärkerer Anstieg in den paktgebundenen Regionen. Allerdings dürften die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in der Zielgruppe teilweise auch von Altersübergängen in den Ruhestand beeinflusst sein. Daher ist eine kausale Interpretation der Ergebnisse nicht möglich.

Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Entwicklung zwischen den einzelnen Regionentypen werden im Folgenden wichtige weitere Einflussfaktoren als Kovariate einbezogen. Für dieses Vorgehen werden Daten der Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Tabelle 6.5 zeigt einen Überblick über die in den weiteren Schätzungen verwendeten Kovariate sowie deren geschätzte statistische Momente.

Tabelle 6.5: Überblick über die in den regionalen Schätzungen verwendeten Kovariate

	Mittelwert	Std.-Abw.
Ausländeranteil	0,085	0,054
Fortzüge	9.412	8.183
Zuzüge	9.433	8.776
Bevölkerungsdichte	581,6	841,4
Anteil 50- bis 65-Jähriger in der Bevölkerung	0,199	0,016
BIP pro Erwerbstätigen	56.883	8.296
Anteil der Arbeitnehmer/innen in der Industrie und den Dienstleistungen	0,982	0,016

Schätzansatz

Als Schätzmodell werden lineare Regressionen mit unterschiedlichen abhängigen Variablen verwendet, die sich auf den Zeitraum der Jahre 2008, 2009 und 2010 beziehen und für alle Kreise und kreisfreien Städte vorliegen. Dabei werden zum einen die Arbeitslosenquote im SGB II und zum anderen die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit im SGB II relativ zum Bestand als abhängige Variable verwendet. Beide Variablen beziehen sich im ersten Teil der Regressionen auf die 50- bis unter 65-Jährigen. In einem zweiten Teil werden dieselben Regressionen mit Bezug zur Gesamtbevölkerung durchgeführt. Somit werden vier verschiedene abhängige Variablen in den Schätzmodellen betrachtet, die es erlauben, zwischen altersgruppenspezifischen und auf die Gesamtbevölkerung bezogenen Effekten des Bundesprogramms zu unterscheiden.

Als Treatment-Variable wird eine Dummy-Variable verwendet, welche einen Wert von eins annimmt, wenn die Region zum Zeitpunkt der Beobachtung einem Pakt angehörte. Um den Einfluss der Zeit auf die abhängige Variable herauszustellen, werden auch Dummy-Variablen für die Jahre 2009 und 2010 verwendet, wobei 2008 die Referenzkategorie darstellt. Bei diesen Regressionen ist zu beachten, dass regionalspezifische Besonderheiten, die nicht durch Kovariate kontrolliert werden können, beispielsweise unterschiedliche Eigentümerstrukturen, Unternehmenskulturen etc., eine Rolle spielen könnten. Deshalb ist es von Vorteil, so genannte fixe Effekte auf der Regionenebene zu verwenden, welche die Änderungen der Variablen jeweils in Relation zum regionalspezifischen Mittelwert betrachten.

Die Regressionen werden einmal mit und einmal ohne fixe Effekte für die Regionen durchgeführt, um die Relevanz dieser Einflüsse auf die zu ergründenden Effekte zu untersuchen. Modell 1 und Modell 2 stellen jeweils Regressionen ohne fixe Effekte für die Regionen dar, während Modell 3 und Modell 4 jeweils Regressionen mit fixen Effekten für die Regionen sind. In Modell 2 und Modell 4 werden zusätzlich noch die regionalen Kovariate mit einbezogen, die in Tabelle 6.5 enthalten sind. Somit ergeben sich vier abhängige Variablen mit jeweils vier Schätzmodellen mit und ohne fixe Effekte sowie mit und ohne einbezogene Kovariate.

Ergebnisse

In den Regressionen in Tabelle 6.6 wird in vier verschiedenen Schätzansätzen (wie oben beschrieben) der Einfluss der Treatment-Variable Paktzugehörigkeit auf die SGB-II-Arbeitslosenquote der 50- bis 65-Jährigen betrachtet. In Modell 1 ergibt sich ein signifikant positiver Einfluss der Paktteilnahme einer Region zum jeweiligen Zeitpunkt auf die Arbeitslosenquote der 50- bis unter 65-Jährigen; danach würde die Paktteilnahme die SGB-II-Arbeitslosigkeit um ungefähr 0,4 Prozentpunkte erhöhen.

Dieser positive Einfluss verschwindet jedoch, sobald Kovariate in Modell 2 und Modell 4 oder fixe Effekte für die Regionen in Modell 3 und Modell 4 mit einbezogen werden. Die Zeiteffekte zeigen eine Abnahme der SGB-II-Arbeitslosigkeit. Die Einflüsse der Kovariate sind zwischen den Modellen mit und ohne fixe Effekte uneinheitlich.

Tabelle 6.6: Regression der SGB-II-Arbeitslosenquote der 50- bis unter 65-Jährigen

Spezifikation/Modell	(1)	(2)	(3)	(4)
Paktteilnahme	0,410**	0,168	0,047	0,032
2009	-0,238	-0,699***	-0,151***	0,030
2010	-0,588***		-0,443***	
Ausländeranteil		-8,974***		5,591
Fortzüge		0,000*		-0,000
Zuzüge		-0,000*		-0,000***
Bevölkerungsdichte		0,003***		0,005
Anteil 50- bis 65-Jährige		86,449***		-29,836***
BIP/ Erwerbstätige		-0,000***		0,000
Arbeitnehmer in Industrie/ DL		-42,660***		18,471
Konstante	5,024***	33,495***	5,180***	-9,807
R ²	0,01	0,59	0,21	0,14
Anzahl der Beobachtungen	1283	845	1283	845

Anmerkung: ***, ** und * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau.

In den Regressionen in Tabelle 6.7 wird der Einfluss der Paktzugehörigkeit auf die Abgänge aus SGB-II-Arbeitslosigkeit bei den 50-bis 65-Jährigen relativ zum Bestand der Arbeitslosen betrachtet.

Es findet sich in Modell 1 ein signifikant positiver Einfluss der Paktteilnahme zum jeweiligen Zeitpunkt auf die Abgangsrate aus der SGB-II-Arbeitslosigkeit. Dieser positive Einfluss bleibt bestehen, wenn Kovariate in Modell 2 oder fixe Effekte für die Regionen in Modell 3 mit einbezogen werden. Die Größenordnung der Effekte liegt zwischen sieben und 12 Prozentpunkten.

Im Schätzansatz von Modell 4 mit Kovariaten und fixen Effekten für die Regionen ist ein positiver Einfluss jedoch nicht mehr festzustellen. Der geschätzte positive Einfluss der Paktzugehörigkeit auf den Abgang aus SGB-II-Arbeitslosigkeit ist daher nicht als robust zu beurteilen.

Tabelle 6.7: Regression der Abgangsrate aus SGB-II-Arbeitslosigkeit bei den 50- bis unter 65-Jährigen

Spezifikation/Modell	(1)	(2)	(3)	(4)
Paktteilnahme	0,119***	0,107***	0,070**	0,018
2009	0,071*	0,110***	0,085***	0,091**
2010	0,339***		0,356***	
Ausländeranteil		0,214		4,049
Fortzüge		-0,000***		0,000
Zuzüge		0,000**		0,000***
Bevölkerungsdichte		-0,000***		0,001
Anteil 50- bis 65-Jährige		-8,429***		-6,345
BIP/ Erwerbstätige		0,000		-0,000
Arbeitnehmer in Industrie/ DL		3,261**		-8,154
Konstante	1,763***	0,285	1,784***	9,460
R ²	0,07	0,12	0,39	0,11
Zahl der Beobachtungen	1280	843	1280	843

Anmerkung: ***, ** und * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau.

Um zu prüfen, inwiefern die Ergebnisse möglicherweise von anderen Faktoren als dem Bundesprogramm beeinflusst werden, wird die Schätzung nun für die Bevölkerung insgesamt (15 bis 65 Jahre) wiederholt. Falls sich hier ebenso hohe Effekte finden wie bei der älteren Gruppe, kann mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Effekte nicht kausal auf das Bundesprogramm zurückzuführen sind.

Tabelle 6.8: Regression der SGB-II-Arbeitslosenquote aller Altersgruppen

Spezifikation/Modell	(1)	(2)	(3)	(4)
Pakteilnahme	0,353*	0,115	0,076*	0,037
2009	-0,148	-0,634***	-0,084***	-0,035
2010	-0,401*		-0,292***	
Ausländeranteil		-11,874***		-8,788
Fortzüge		0,000**		0,000
Zuzüge		-0,000**		-0,000**
Bevölkerungsdichte		0,003***		0,000
Anteil 50- bis 65-Jährige		89,347***		-12,948
BIP/ Erwerbstätige		-0,000***		-0,000
Arbeitnehmer in Industrie/ DL		-33,411***		-3,494
Konstante	5,196***	24,512***	5,31***	13,693
R ²	0,00	0,61	0,13	0,05
Zahl der Beobachtungen	1283	854	1283	845

Anmerkung: ***, ** und * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau.

In den Regressionen in Tabelle 6.8 wird der Einfluss der Pakteilnahme einer Region auf die SGB-II-Arbeitslosenquote in der Bevölkerung insgesamt betrachtet. Bei keinem der verwendeten Schätzansätze wird ein zum 5-Prozent-Niveau signifikanter Effekt der Pakteilnahme auf die Gesamtarbeitslosenquote gefunden. Dies gilt für Modelle mit oder ohne Verwendung von Kovariaten und mit oder ohne Verwendung von fixen Effekten in der Analyse. In der Größenordnung sind die Koeffizienten mit denjenigen aus Tabelle 6.6 vergleichbar.

In den Regressionen in Tabelle 6.9 wird der Einfluss der Pakteilnahme auf die Abgänge aus der SGB-II-Arbeitslosigkeit relativ zum Bestand in der Gesamtbevölkerung als abhängige Variable betrachtet. Wir finden in Modell 1 einen signifikant positiven Einfluss der Pakteilnahme einer Region zum jeweiligen Zeitpunkt auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit der Gesamtbevölkerung. Dieser positive Einfluss bleibt bestehen, wenn Kovariate in Modell 2 oder fixe Effekte für die Regionen in Modell 3 miteinbezogen werden. Im Schätzansatz von Modell 4 mit Kovariaten und fixen Effekten für die Regionen ist jedoch wiederum kein positiver Einfluss zu beobachten. Auch hier entspricht das Ergebnis prinzipiell dem Ergebnis für die Älteren, wobei die Größenordnung der Effekte bei den Älteren höher ist als in der Gesamtbevölkerung.

Tabelle 6.9: Regression der Abgangsrate aus SGB-II-Arbeitslosigkeit, alle Altersgruppen

Spezifikation/Modell	(1)	(2)	(3)	(4)
Paktteilnahme	0,039***	0,029***	0,016**	0,003
2009	0,021*	0,025**	0,027***	0,033***
2010	0,102***		0,111***	
Ausländeranteil		0,208		2,096
Fortzüge		-0,000***		0,000
Zuzüge		0,000***		0,000***
Bevölkerungsdichte		-0,000***		0,000
Anteil 50- bis 65-Jährige		-0,634		-0,946
BIP/ Erwerbstätige		0,000		0,000
Arbeitnehmer in Industrie/ DL		0,761**		-0,108
Konstante	0,431***	-0,168	0,441***	0,001
R ²	0,10	0,16	0,48	0,15
Zahl der Beobachtungen	1208	843	1280	843

Anmerkung: ***, ** und * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau.

Diskussion der Ergebnisse der Regionaldatenanalyse

Die Ergebnisse der Regionaldatenanalyse zeigen allenfalls schwache Evidenz für eine Wirkung des Bundesprogramms auf die SGB-II-Arbeitslosenquote oder die Beendigung von SGB-II-Arbeitslosigkeit. Wird das Niveau der Arbeitslosigkeit als abhängige Variable herangezogen, sind die geschätzten Einflüsse der Zugehörigkeit zu einem Beschäftigungspakt sogar tendenziell positiv. Sie sind aber als wenig robust zu beurteilen und vermutlich von anderen, nicht erfassten Entwicklungen getrieben als der Wirkung des Bundesprogramms.

Beim Verlassen der SGB-II-Arbeitslosigkeit werden positive Einflüsse der Paktzugehörigkeit gefunden, was auf eine positive Wirkung des Bundesprogramms hindeuten könnte. Die Effekte werden jedoch bei Heranziehung von Kovariaten und fixen Effekten teilweise insignifikant. Zudem finden sie sich ähnlich auch in den Schätzungen für alle Altersgruppen, was darauf schließen lässt, dass andere Faktoren für die geschätzten Effekte ursächlich sind. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass in der abhängigen Variablen auch Altersübergänge erfasst werden.

Insgesamt lassen sich damit auf der regionalen Ebene keine Hinweise für Wirkungen des Bundesprogramms auf den Arbeitsmarkt für Ältere finden. Die Ergebnisse sind insofern vereinbar mit der Sicht, dass den in der Matching-Analyse geschätzten positiven Treatment-Effekten infolge von Substitutions- und Verdrängungseffekten keine oder zumindest geringere gesamtwirtschaftliche Wirkungen entsprechen.

6.6 Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse

6.6.1 Vergleich der Ergebnisse aus unterschiedlichen Schätzverfahren

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Analysen deuten insgesamt auf positive mikroökonomische Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt hin; teilweise sind diese in der Größenordnung erheblich. Das Finanzierungsmodell C weist dagegen keine positiven, sondern vielmehr negative Effekte auf.

Die Ergebnisse sind zwischen den unterschiedlichen Schätzverfahren nicht vollkommen einheitlich, aber auch zumindest meistens nicht widersprüchlich. Der Eintritt in „Perspektive 50plus“ beeinflusst nach den *Matching*-Ergebnissen die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (jeweils mit und ohne Nachhaltigkeit) deutlich und hochsignifikant positiv; die Treatment-Effekte reichen je nach Zeitpunkt der Messung teilweise über zehn Prozentpunkte. Verwendet man statt des Eintritts die Aktivierung oder den Beginn einer Coaching-Maßnahme als Treatment, so ergeben sich keine erheblich unterschiedlichen Ergebnisse im Vergleich zum Eintritt in „Perspektive 50plus“.

Allerdings müssen die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass eine positive Selektivität der Arbeitsmarktnäheren nicht vollkommen kontrolliert werden konnte. Mit dem Differenz-von-Differenzen-Verfahren sowie in der gesamtwirtschaftlichen Analyse finden sich ebenfalls positive Effekte, die jedoch in der Größenordnung und Signifikanz deutlich schwächer sind. Die Erklärung für die Unterschiede besteht erstens in der „Verdünnung“ des Treatments, zweitens in Substitutions- und Verdrängungseffekten innerhalb der Region und drittens in der Tatsache, dass nicht zwischen Finanzierungsmodell A/B und C differenziert werden kann, die nach den Ergebnissen des Matching-Verfahrens gegenläufige Effekte auf die Integration haben. Aus der Diskussion der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen folgt, dass mit Substitutionseffekten im Fall des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zu rechnen ist, da die durch das Bundesprogramm Aktivierten auf den regionalen Stellenpool treffen, in den auch andere Gruppen unter den Arbeitslosen integriert werden müssen.

Neben Substitutionseffekten ist auch damit zu rechnen, dass es „Abstrahleffekte“ auf Nichtteilnehmende gibt, beispielsweise dadurch, dass die in den Beschäftigungspakten gewonnenen Erfahrungen auch auf andere Kundengruppen angewendet werden. Die Richtung dieser Effekte ist nicht determiniert. Es erscheint jedoch als unwahrscheinlich, dass die gefundenen positiven Effekte ausschließlich auf solche indirekten Effekte zurückzuführen sind.

Nach den Matching-Ergebnissen wird der Abgang aus dem Leistungsbezug infolge des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ bis zu einer Dauer von ca. 8 Monaten vermindert; von da an sind positive Effekte festzustellen. Gerade in diesem Punkt stimmen die Ergebnisse des Matching- und des DvD-Verfahrens überein. Die Erklärung für den anfänglich deutlich (sechs Prozentpunkte) ausgeprägten negativen Effekt könnte sein, dass Personen, die aus anderen Gründen als einer Integration aus dem Leistungsbezug aussteigen wollen, durch „Perspektive 50plus“ dazu bewegt werden, länger im Leistungs-

bezug beziehungsweise in der Betreuung durch die Grundsicherungsstelle zu verbleiben.

Die Teilnahme am Finanzierungsmodell C hat nach dem Matching-Ansatz tendenziell einen negativen Effekt auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt – allerdings ist die Größenordnung des Effekts mit ca. minus einem Prozentpunkt gering. Deutlicher ausgeprägt ist der negative Effekt des Finanzierungsmodells C auf den Abgang aus dem Leistungsbezug.

Auch bei den Unterscheidungen zwischen unterschiedlichen Gruppen unter den Langzeitarbeitslosen finden sich tendenziell gemeinsame Befunde zwischen Matching- und DvD-Verfahren. So werden für Personen mit Migrationshintergrund tendenziell höhere Treatment-Effekte geschätzt. Bei der Differenzierung nach Altersgruppen ist es weniger die jüngste als vielmehr die mittlere Altersgruppe innerhalb der Zielgruppe, die die höchsten Effekte aufweist. Zwischen Männern und Frauen bestehen nach dem DvD-Schätzer nur relative geringe Unterschiede in der Wirksamkeit von „Perspektive 50plus“, während sich beim Matching-Verfahren eine größere Wirkung bei den Männern abzeichnet. Uneinheitlich sind die Ergebnisse der Verfahren hinsichtlich der Ost-West-Unterschiede.

6.6.2 Umsetzungsvarianten und Erfolgsbedingungen von Perspektive50plus

Hinsichtlich der Strategien der Grundsicherungsstellen ergeben sich mittelstark ausgeprägte Unterschiede. Signifikanztests hinsichtlich der Unterschiede konnten nicht durchgeführt werden. Zudem beruhen die Ergebnisse nur auf einer relativ geringen Zahl von Grundsicherungsstellen, insofern ist ihre Stabilität hinsichtlich einer anderen Zusammensetzung der Stichprobe zumindest fraglich.

Unter den geschäftspolitischen Zielen haben nach den Ergebnissen des Matching-Verfahrens die Grundsicherungsstellen, die die Erwerbsorientierung in Kombination mit der sozialen Integration verfolgen, die kleinsten Treatmenteffekte, während diejenigen Grundsicherungsstellen, bei denen die Erwerbsorientierung alleiniges Ziel ist, nach dem DVD-Verfahren die höchsten Effekte haben.

Bei den teilnehmerbezogenen Vorgehensweisen ist die freiwillige Förderung nach den Ergebnissen des Matchings deutlich wirkungsvoller als die verpflichtende. Dies könnte jedoch auch als Anzeichen einer verbliebenen Selektivität gedeutet werden, da bei einer freiwilligen Förderung die Selbstselektion eher motivierter oder arbeitsmarktnaher Personen eine Rolle spielen könnte. In den Ergebnissen des DvD-Verfahrens sind kaum Unterschiede zwischen diesen Umsetzungsvarianten festzustellen.

Bei der verwaltungsstrukturellen Umsetzung ist die gemischt-spezialisierte Umsetzung tendenziell wirkungsvoller als die anderen Varianten; das deutet sich auch in den DvD-Ergebnissen an. Pakte und Grundsicherungsstellen, die stark auf Netzwerke und weniger auf die interne Umsetzung achten, weisen geringere Treatment-Effekte auf; allerdings sind hier die Beobachtungszahlen teilweise sehr gering.

Bei nachhaltiger Integration als abhängiger Variable bestätigen sich diese Unterschiede und sind teilweise etwas stärker ausgeprägt als im Fall, dass die Nachhaltigkeit nicht als Bedingung verwendet wird.

7 Effizienzanalyse

In diesem Kapitel wird die Effizienz des Bundesprogramms diskutiert, d. h. das Verhältnis von Ergebnissen und Netto-Effekten zu den Ausgaben. Nach der Vorstellung der genutzten Finanzdaten des Bundesprogramms (7.1.1) analysieren wir zunächst die Brutto-Effizienz des Bundesprogramms in der gesamten Zweiten Programmphase (2008 bis 2010 – Abschnitt 7.1.2) und fokussieren diese Analyse dann auf das Jahr 2010 (Abschnitt 7.1.3), da nur für dieses Jahr Individualdaten von Teilnehmenden und damit *ex post*-Analysen der Nachhaltigkeit von Integrationen sowie von Netto-Effekten vorliegen. Deshalb erfolgen auch die Ermittlung der Kosteneffizienz der Regelförderung (7.2) sowie der Vergleich zwischen Regelförderung und Bundesprogramm (7.3) auf Basis des Jahres 2010. Abschließend wird, basierend auf den Ergebnissen der kausalen Wirkungsanalyse (Kapitel 6), die Netto-Effizienz des Bundesprogramms geschätzt (7.4), d. h. die Frage beantwortet, ob die Einsparungen, die aus den dem Bundesprogramm kausal zuzurechnenden *zusätzlichen* Integrationen resultieren, die zusätzlich aufgewendeten Kosten übersteigen.

7.1 Brutto-Effizienz der einzelnen Beschäftigungspakte und des Bundesprogramms insgesamt

Zielsetzung des folgenden Abschnitts ist die Berechnung der Kosten, die in den Beschäftigungspakten im Durchschnitt für eine Aktivierung bzw. eine Integration aufgewendet wurden. Mit den zur Verfügung stehenden Daten können weder individuelle Aktivierungs- und Integrationskosten berechnet werden, noch sind Aussagen über einzelne Grundsicherungsstellen möglich, da die genutzten Datenquellen ausschließlich auf Ebene der Beschäftigungspakte verfügbar sind. Es handelt sich zum einen um Finanzdaten aus den Verwendungsnachweisen, die für die Zweite Programmphase auf der Ebene der Beschäftigungspakte vorliegen. Zum anderen werden für die Berechnung die Monitoringdaten der gsub genutzt, aus der die Anzahl der aktivierten und integrierten Personen hervor geht. Beide Datenquellen wurden in Absprache mit dem BMAS von der gsub zur Verfügung gestellt.

7.1.1 Überblick über die genutzten Datenquellen und Deskription

Aktivierungs- und Integrationsstatistik

Abweichend von den Deskriptionen und Analysen in den Kapiteln 3 bis 6, die auf Individualdaten beruhen, müssen wir uns für die Effizienzanalyse zunächst auf die Daten des Programm-Monitoring stützen, soweit es um die Aktivierungen und Integrationen geht. Dieses hat zwei Gründe: Zum einen soll in einem ersten Schritt die gesamte Zweite Programmphase betrachtet werden, um etwaige Besonderheiten des Jahres 2010 zu erkennen. Individualdaten liegen aber nicht für die gesamte Zweite Programmphase vor. Zum Zweiten sind die Individualdaten, wie in 3.1.1 und 5.1.2 gezeigt, unvollständig, weil einige beteiligte Grundsicherungsstellen die Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank nicht wie erhofft befüllt haben. Für die Wirkungsanalyse fällt das nicht ins Gewicht; in der Effizienzanalyse würden wir aber die Kosten pro Aktivierung oder pro

Integration überschätzen, wenn wir nur solche *Outputs* und Ergebnisse berücksichtigen würden, die auf der Individualebene berichtet wurden. Deshalb stützen wir uns in diesem Kapitel auf die Monitoring-Daten, verknüpfen jedoch dann in Unterkapitel 7.4 die so ermittelten Kosten mit den Nettowirkungen, die mit Individualdaten modelliert wurden.

Die Monitoringdaten wurden von der gsub monatlich erhoben und bestehen u.a. aus der Anzahl der Aktivierungen und Integrationen auf Paktebene. Die Integrationen wurden differenziert nach Integrationstyp erfasst: Integrationstyp I gibt die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer erwarteten Dauer von über sechs Monaten an, Integrationstyp II gibt die Anzahl der Integrationen mit einer Beschäftigungsdauer von über vier Wochen bis einschließlich sechs Monaten an, Integrationstyp III erfasst die Existenzgründungen. Darüber hinaus wurden von den Beschäftigungspakten die begonnenen Mini-Jobs sowie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von unter vier Wochen erfasst. Diese sind jedoch nicht relevant für die Zielvereinbarungen und werden bei der Mittelvergabe nicht berücksichtigt. Für die Effizienzanalyse bleiben diese Integrationstypen ebenfalls unberücksichtigt. Herangezogen werden die jeweiligen Monitoringdaten des Monats Dezember der Jahre 2008 bis 2010, die die Jahressummen für das jeweilige Kalenderjahr enthalten.

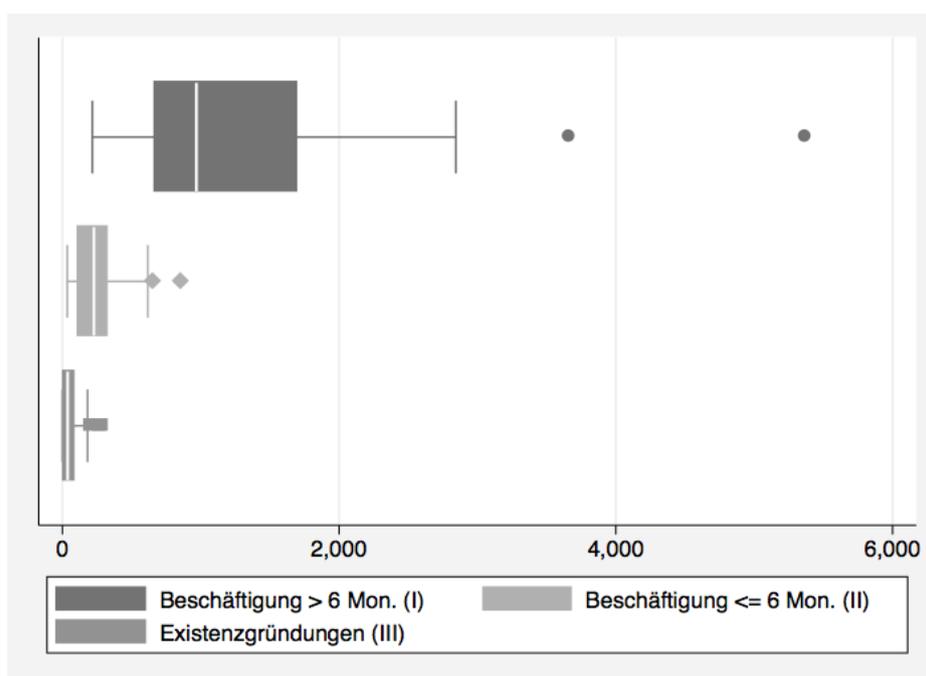
In den 62 Beschäftigungspakten wurden im Laufe der Zweiten Programmphase durchschnittlich je 6.247 Personen aktiviert. Die Spannweite ist sehr groß und reicht von 300 am unteren Ende hinauf bis 28.622 aktivierte Personen am oberen Ende. Insgesamt wurden in der Zweiten Programmphase 387.326 Personen aktiviert. Dem gegenüber stehen insgesamt 106.664 Integrationen in den Integrationstypen I, II und III. Auch hier ist die Streuung erheblich und reicht von 289 Integrationen am unteren Ende bis 6.869 Integrationen am oberen Ende der Verteilung. Im Durchschnitt erfolgten pro Beschäftigungspakt 1.720 Integrationen. Auffällig ist die Differenz zwischen Aktivierungen und Integrationen am unteren Ende der Verteilungen, 300 Aktivierungen stehen 298 Integrationen gegenüber, eine Integrationsquote von annähernd 100 Prozent. In Einzelfällen übersteigt die Anzahl der Integrationen die Anzahl der Aktivierungen gar sogar deutlich. Es gibt zwei Gründe dafür, dass einige Pakte mehr Integrationen erzielt haben als Teilnehmende aktiviert wurden. Zum einen zählt nach den Programmrichtlinien eine Aktivierung erst ab einer Mindeststundenzahl von 25 Stunden in Maßnahmen des Bundesprogramms. Aktivierungen mit einem geringeren Stundenumfang wurden in den Monitoringdaten nicht gezählt, dennoch können auch diese Personen, z. B. kurz nach Maßnahmebeginn, integriert worden sein. Zum anderen war die Anzahl der Aktivierungen für Beschäftigungspakte, die sich für das Finanzierungsmodell A/B entschieden hatten, irrelevant für die Höhe der Mittelzuweisungen. Es ist daher in Einzelfällen zu einer Untererfassung von Aktivierungen gekommen.

Betrachtet man die erfolgten Integrationen differenziert nach Integrationstyp, so fallen große Unterschiede auf (siehe Abbildung 7.1). Die überwiegende Mehrheit der Integrationen erfolgte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Vertragslaufzeit von über sechs Monaten. Das trifft auf 86.414 Integrationen zu (81 Prozent). Durchschnittlich erfolgten 1.394 Integrationen vom Typ I pro Beschäftigungspakt, am unteren Ende stehen 233 Integrationen in der gesamten Zweiten Pro-

grammphase, am oberen Ende 5.672. Auf den Integrationstyp II (Beschäftigungsdauer von mehr als vier Wochen, aber weniger als sechs Monate) entfallen 16.381 Integrationen (15 Prozent), die Spannweite reicht von 37 bis 879 Integrationen, im Durchschnitt erfolgten 264 Integrationen des Typs II. Die Existenzgründungen (Integrationstyp III) sind mit 3.869 Integrationen (knapp vier Prozent) erwartungsgemäß gering besetzt. Einige Pakte haben keine Existenzgründungen zu verzeichnen, die größte Anzahl in einem Pakt liegt bei 318 Existenzgründungen, im Durchschnitt waren es 62 Existenzgründungen pro Pakt.

In dem Programmmonitoring wurden zusätzlich Integrationen in Mini-Jobs sowie voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von unter vier Wochen erfasst.

Abbildung 7.1: Verteilung der Integrationen nach Typ



Quelle: Aktivierungs- und Integrationsstatistik der gsub; eigene Berechnungen.

Finanzdaten aus Verwendungsnachweisen

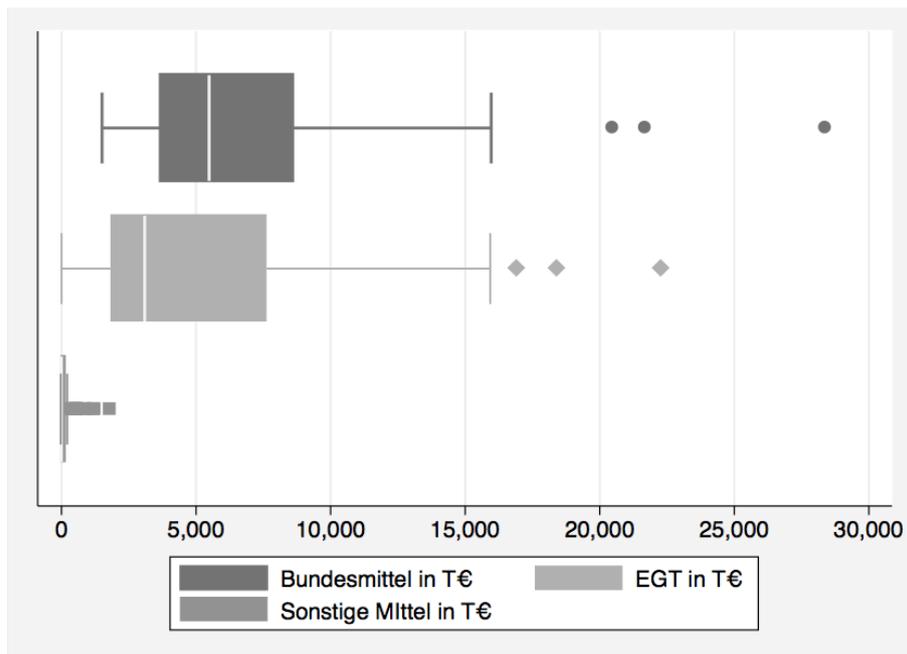
Die für die Effizienzanalyse genutzten Finanzdaten für die Zweite Programmphase stammen aus den Verwendungsnachweisen der Beschäftigungspakte für das Jahr 2010, aus denen kumuliert die eingenommenen und verausgabten Mittel für die gesamte Zweite Programmphase hervor gehen. Die Finanzdaten der Beschäftigungspakte liegen differenziert nach Einnahme- und Ausgabeseite vor. Unterhalb dieser primären Differenzierung werden einzelne Einnahmequellen bzw. Ausgabearten unterschieden, die im Folgenden kurz dargestellt werden, um zu zeigen, welche Auswertungen mit den Daten möglich sind.

Auf der *Einnahmenseite* werden sechs Unterkonten ausgewiesen: die Programmmitel („Bundesmittel“), SGB II Eingliederungsleistungen (Mittel aus dem EGT), kommunale Mittel, Landesmittel, Fördermittel der EU und Sonstige. In einer eigenen Kontenart werden Mittelrückflüsse erfasst. Insgesamt standen den Beschäftigungspakten für die

Zweite Programmphase Mittel in Höhe von rund 782 Millionen Euro zur Verfügung. Davon stammen rund 432 Millionen Euro (55 Prozent) aus Programmmitteln des BMAS und rund 339 Millionen Euro (43 Prozent) aus den SGB II Eingliederungstiteln der beteiligten Grundsicherungsstellen. Die übrigen zwei Prozent stammen aus EU/ESF-Mitteln (2,97 Millionen Euro), den Verwaltungshaushalten der Grundsicherungsstellen (2,8 Millionen Euro), sonstigen Quellen (2,67 Millionen Euro), kommunalen Mitteln (1,59 Millionen Euro) und Landesmitteln (0,85 Millionen Euro).

Die Einnahmen variieren zwischen den Beschäftigungspakten in Abhängigkeit zu den Zielvereinbarungen mit dem BMAS, da die geplanten Aktivierungen und Integrationen ausschlaggebend für die Mittelzuweisung sind. Der Umfang der angestrebten Aktivierungen und Integrationen variiert dabei mit der Größe der Beschäftigungspakte und mit der Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Zuständigkeitsbereich der Grundsicherungsstellen. Am unteren Ende der Verteilung standen einem Beschäftigungspakt für die gesamte Zweite Programmphase insgesamt knapp 2 Millionen Euro zur Verfügung, am oberen Ende der Verteilung waren es insgesamt 44,3 Millionen Euro. Durchschnittlich standen den Beschäftigungspakten für die Zweite Programmphase 12,6 Millionen Euro zur Verfügung.

Abbildung 7.2: Verteilung der Einnahmehöhe der Pakte



Quelle: Finanzdaten der gsub auf Grundlage der Verwendungsnachweise; eigene Berechnungen.

Auf der *Ausgabenseite* stehen durch 17 standardisierte Kontenarten differenzierte Angaben zur Verfügung, z. B. Personalkosten, Sachkosten, Honorare, Öffentlichkeitsarbeit, Qualifizierung, Coaching, Zuschüsse an Arbeitgeber, etc.¹¹⁷ Für eine zunächst er-

¹¹⁷ Personalkosten; Sachkosten; Honorare, Verträge mit Dritten; Netzwerkstrukturen, Beiräte; Bedarfsanalysen, Betriebsbefragungen; Evaluierung; Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung; Veranstaltungen, Ausstellungen, Messen; Vorauswahl, Profiling, Assessmentcenter; Coaching, Begleitung; Qualifizierung; Zuschüsse an Arbeitgeber; Zuschüsse an Teilnehmer/innen; Prämien an Dritte; Spezielle Existenzgründungskosten; Spezielle Investitionskosten; SGB II Eingliederungsleistungen.

hoffte differenzierte vergleichende Effizienzanalyse erweisen sich jedoch zwei Umstände als problematisch. Zum einen bestand für die Beschäftigungspakte die Möglichkeit, je nach Bedarf eigene Unterkonten zu definieren. So wurden z. B. von einem Pakt unterhalb der Kontenart „Weitere Projektkosten“ summarisch verausgabte Drittmittel einzelner beteiligter Grundsicherungsstellen gebucht, ohne dass diese inhaltlich ausdifferenziert wären. Zum anderen können bei externen Umsetzungen ebenfalls die Mittel nicht getrennt nach Personal- und Sachkosten ermittelt werden, da diese häufig summarisch als Ausgabe an einen beauftragten Träger in die Verwendungsnachweise eingehen. Eine differenzierte Effizienzanalyse, die z. B. teilnehmerbezogene und Overheadkosten unterscheidet, ist aus diesem Grund nicht möglich.

In einigen Pakten gibt es eine Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Die Gründe hierfür liegen vermutlich in der Fortführung des Bundesprogramms über 2010 hinaus. Möglicherweise wurden in Vorgriff auf die Weiterführung in 2010 bereits Ausgaben getätigt, die bei einer Beendigung des Bundesprogramms Ende 2010 nicht getätigt worden wären. Auf der anderen Seite wurden zugewiesene Mittel nicht vollständig genutzt. Für die Effizienzanalyse bedeutet dies eine gewisse Unschärfe, da Ausgaben berücksichtigt werden, die eigentlich für die Dritte Programmphase relevant sind. Die Differenzen in den Einnahmen und Ausgaben der Pakte, die zwischen 702.000 Euro Minderausgaben und rund 3,4 Millionen Euro Mehrausgaben liegen, machen aber deutlich, dass für die Effizienzanalyse ausschließlich die Ausgabenseite betrachtet werden sollte. Der Nachteil bei dieser Vorgehensweise liegt darin, dass ausgabenseitig lediglich nach Bundesmitteln und Drittmitteln differenzierte Angaben vorliegen und eine detaillierte Auswertung nach Mittelart nicht möglich ist. Da der Anteil des SGB II Eingliederungstitels an den Drittmitteln jedoch insgesamt sehr hoch ist und andere Drittmittel nur in Einzelfällen gewichtig sind¹¹⁸, halten wir diese Vorgehensweise für vertretbar.

Die Ausgaben der Beschäftigungspakte belaufen sich für die Jahre 2008 bis einschließlich 2010 (gesamte Zweite Programmphase) auf insgesamt rund 787,3 Millionen Euro.¹¹⁹ Davon entfallen rund 437,5 Millionen Euro (56 Prozent) auf Programmmittel des BMAS und rund 349,8 Millionen Euro (44 Prozent) auf weitere Mittel einschließlich des SGB II Eingliederungstitels. Die Ausgaben der einzelnen Pakte lagen zwischen insgesamt 1,97 Millionen Euro am unteren Ende der Verteilung und 44,3 Millionen Euro am oberen Ende, im Durchschnitt verausgabten die Beschäftigungspakte in der Zweiten Programmphase 12,7 Millionen Euro. Die verausgabten Programmmittel liegen insgesamt über den Drittmitteln. Die Verteilung der Programmmittel reicht von 1,61 Millionen Euro bis 28,4 Millionen Euro, im Durchschnitt gaben die Pakte 7,05 Millionen Euro Programmmittel aus. Die Verteilung der verausgabten Drittmittel reicht hingegen von 298.000 Euro bis 22,3 Millionen Euro, im Durchschnitt gaben die Pakte 5,6 Millionen Euro Drittmittel aus.

¹¹⁸ Exemplarisch sei hier ein Pakt genannt, in dem keine Mittel aus dem Eingliederungstitel für das Bundesprogramm verwendet wurden, jedoch ein gewichtiger Anteil der gesamten Programmmittel aus kommunalen Mitteln stammte.

¹¹⁹ Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben beträgt insgesamt also nur 5,29 Millionen Euro für die gesamte Zweite Programmphase. Da bei der Effizienzanalyse aber vergleichende Aussagen zwischen den Pakten gemacht werden, ist der Einzelfall relevant, nicht das Bundesprogramm in summa.

Im Vergleich der Pakte untereinander zeigen sich erheblich Unterschiede in den Anteilen der Drittmittel an den Gesamtausgaben und im Verhältnis der Drittmittel zu den Programmmitteln. Der Anteil der Drittmittel an den Gesamtausgaben liegt im Durchschnitt bei rund 44 Prozent, die Anteile liegen im Vergleich der Pakte jedoch zwischen rund 0,2 Prozent und 70 Prozent. Gravierende Unterschiede gibt es auch bei dem Verhältnis von eingesetzten Drittmitteln zu verausgabten Programmmitteln. Im Durchschnitt beträgt das Verhältnis von Drittmitteln zu Programmmitteln 0,8; wie aus den eingangs erwähnten Summen bereits hervorgeht, wurden also insgesamt weniger Drittmittel als Programmmittel für „Perspektive 50plus“ eingesetzt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Beschäftigungspakten sind jedoch erheblich: das kleinste Verhältnis von Dritt- zu Programmmitteln beträgt lediglich 0,06, in diesem Fall wurden also fast ausschließlich Programmmittel für „Perspektive 50plus“ verwendet.¹²⁰ Am anderen Ende der Verteilung wurde das 2,5-fache der zur Verfügung stehenden Programmmittel zusätzlich über Drittmittel verausgabt.¹²¹

Auch ohne das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ würden die Grundsicherungsstellen die Zielgruppe des Bundesprogramms fördern, jedoch insbesondere aus dem Eingliederungstitel und ggf. kofinanziert durch weitere Fördermittel. Denkbar ist aber, dass die durch das Bundesprogramm erzeugte höhere Aufmerksamkeit für die Zielgruppe dazu führt, dass mehr Mittel aus dem Eingliederungstitel für die Zielgruppe genutzt werden, als dies ohne „Perspektive 50plus“ der Fall gewesen wäre. Andersherum ist auch denkbar, dass ein Substitutionseffekt eintritt und die Grundsicherungsstellen weniger Mittel aus dem Eingliederungstitel für die Zielgruppe aufwenden als dies ohne das Programm der Fall gewesen wäre.

Eine Einschätzung darüber, ob in einzelnen Grundsicherungsstellen die Ausgaben für die Zielgruppe aus dem Eingliederungstitel erhöht wurden oder ob, im Gegenteil, ein Substitutionseffekt eingetreten ist, lässt sich schwerlich treffen. Entsprechende Zeitreihen der Ausgaben der Grundsicherungsstellen für die aktive Arbeitsförderung nach Altersgruppen sind uns nicht bekannt. Bei einem Vergleich wäre zudem zu berücksichtigen, dass nicht grundsätzlich alle über 50-jährigen Langzeitarbeitslosen einer Grundsicherungsstelle die Adressaten des Programms darstellen, d.h. auf die Teilnehmenden in „Perspektive 50plus“ entfällt nur ein Teil des Eingliederungstitels, der für über 50-jährige Langzeitarbeitslose aufgewendet wird.

Aus diesen Gründen betrachten wir im Folgenden die Gesamtausgaben, die in den Verwendungsnachweisen ausgewiesen sind, als Kosten der erzielten Ergebnisse, unabhängig von der Quelle der Mittel.

7.1.2 Durchschnittliche Kosten der Aktivierungen und Integrationen in der gesamten Zweiten Programmphase

Für die Berechnung der *durchschnittlichen Kosten der Aktivierung* wurden die in der gesamten Zweiten Programmphase verausgabten Mittel eines Paktes durch die Anzahl

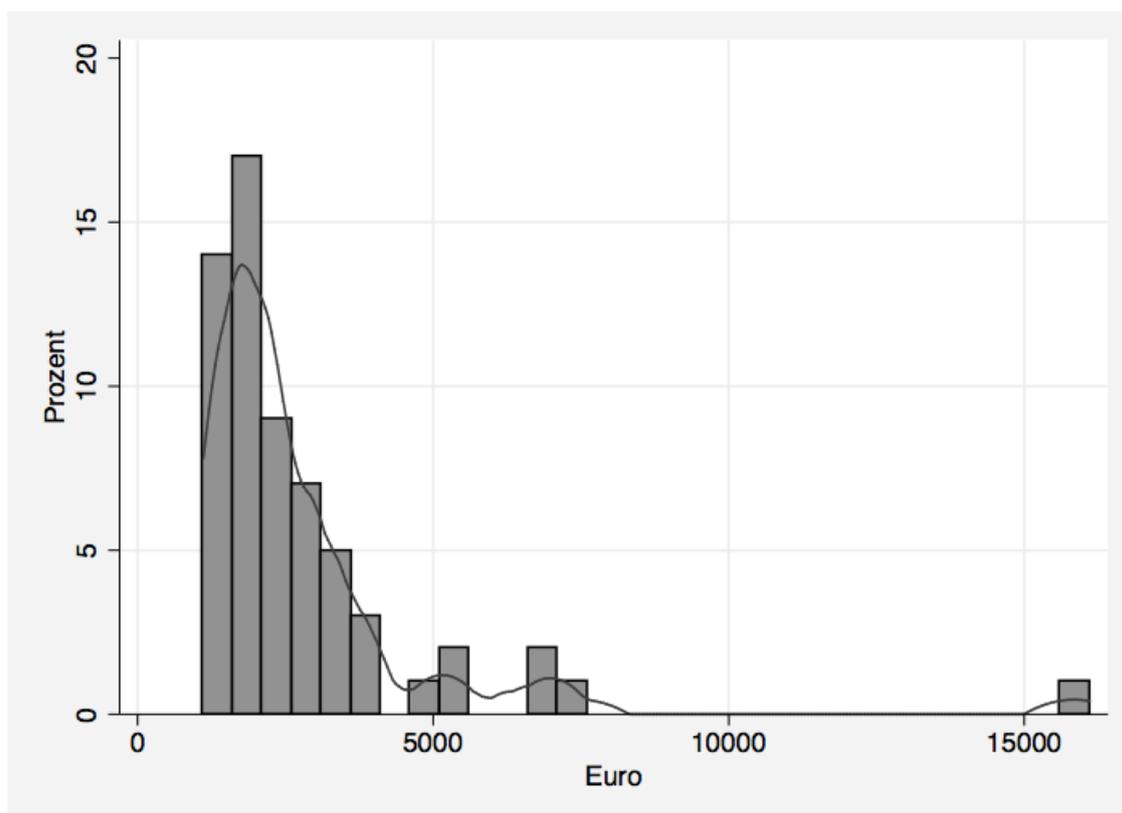
¹²⁰ Die Gesamtausgaben betragen in diesem Fall 4,98 Millionen Euro, davon waren 4,68 Millionen Programmmittel.

¹²¹ Die Gesamtausgaben in diesem Fall betragen 31,2 Millionen Euro, davon waren 8,9 Millionen Euro Programmmittel.

der in der gesamten Zweiten Programmphase aktivierten Teilnehmenden dieses Paktes geteilt. Der Wert, der auf diese Weise pro Pakt berechnet wurde, gibt also an, wie viel der Gesamtkosten für das Paktkonzept, einschließlich aller Overheadkosten, durchschnittlich auf einen Teilnehmenden entfällt. Berücksichtigt wurden sowohl die Programmmittel des BMAS als auch die von den Grundsicherungsstellen eingesetzten Drittmittel. Die Verteilung der durchschnittlichen Kosten ist in Abbildung 7.3 dargestellt.

Im Durchschnitt über alle Beschäftigungspakte entfiel auf eine Aktivierung der Betrag von 2.033 Euro. Die Spannweite reicht von 1.055 Euro am unteren Ende der Verteilung bis 14.574 Euro am oberen Ende. Aufgrund der eingangs erwähnten Unschärfe in der Erfassung der Aktivierungen durch die Beschäftigungspakte sind die durchschnittlichen Kosten für die Aktivierung tendenziell überschätzt und dürften realiter günstiger ausfallen. Der Durchschnittswert aller Beschäftigungspakte ist zudem stark durch Extremwerte am oberen Rand der Verteilung geprägt. Dies wird deutlich, wenn man verschiedene Perzentile der Verteilung betrachtet. Der Median liegt bei 1.932 Euro, bei 80 Prozent der Beschäftigungspakte liegen die durchschnittlichen Aktivierungskosten bei höchstens 3.295 Euro, bei 90 Prozent der Pakte bei maximal 4.506 Euro und bei 95 Prozent der Pakte bei maximal 6.354 Euro.

Abbildung 7.3: Verteilung der durchschnittlichen Aktivierungskosten



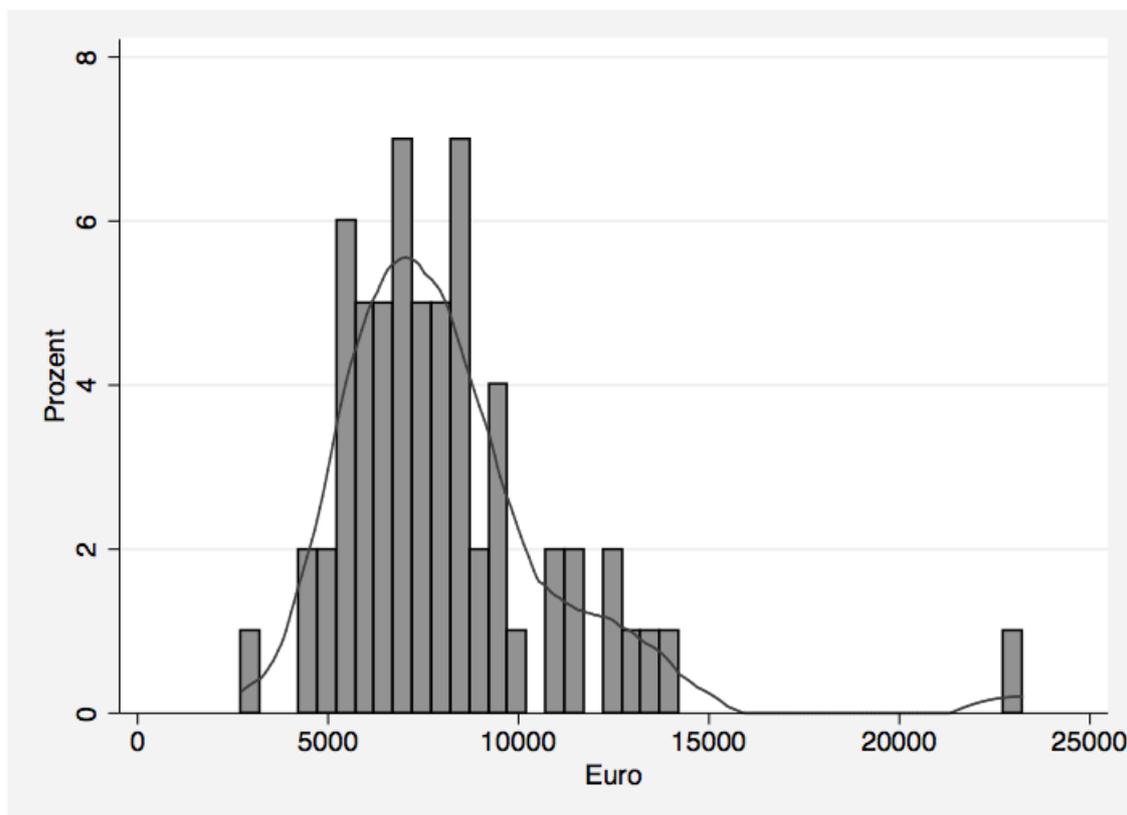
Quelle: Aktivierungs- und Integrationsstatistik, Verwendungsnachweise; eigene Berechnungen.

Eine differenzierte Betrachtung der durchschnittlichen Aktivierungskosten nach Programmmitteln und Drittmitteln zeigt die Höhe der Mittel aus den jeweiligen Finanzierungsquellen, die in eine Aktivierung geflossen sind. In eine Aktivierung flossen durch-

schnittlich 1.130 Euro aus den Programmmitteln, mindestens ein Betrag von 393 Euro und maximal ein Betrag von 8.026 Euro. Die Verteilung ist wieder linkssteil, bei 90 Prozent der Pakte betrug die Höhe der Programmmittel 2.562 Euro, bei 95 Prozent der Pakte 3.716 Euro. Dem gegenüber steht der Betrag von durchschnittlich 903 Euro aus Drittmitteln. Die Verteilung reicht von durchschnittlich 83 Euro pro Aktivierung am unteren Ende und 6.549 Euro am oberen Ende der Verteilung, wobei die Höhe der zusätzlich aufgebrauchten Drittmittel bei 90 Prozent der Pakte 2.020 Euro und bei 95 Prozent der Pakte 2.823 Euro beträgt.

Als nächstes betrachten wir die Mittel, die durchschnittlich auf eine *Integration* entfallen. Für die Berechnung werden die insgesamt verausgabten Mittel eines Beschäftigungspaktes durch die erzielten Integrationen geteilt. Im Gegensatz zu den Aktivierungen ist davon auszugehen, dass annähernd alle Integrationen in den Monitoringdaten erfasst worden sind, da die Anzahl der Integrationen im Finanzierungsmodell A und B ausschlaggebend für die Mittelzuweisung des Bundes waren; ausgenommen hiervon sind Mini-Jobs und Integrationen mit einer Beschäftigungsdauer von unter vier Wochen. Aus der Steuerungslogik des Bundesprogramms ergibt sich weiterhin, dass pro Jahr und Person nur eine Integration gezählt werden konnte. Den Umfang der Mehrfachintegrationen innerhalb eines Jahres liegt allerdings für die hier vorgestellten Analysen in einem zu vernachlässigendem Ausmaß (vgl. 5.1.3) Die durchschnittlichen Kosten einer Integration in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Existenzgründung lagen in der Zweiten Phase des Bundesprogramms bei 7.381 Euro. Im günstigsten Fall verausgabte ein Pakt durchschnittlich 2.568 Euro, im ungünstigsten Fall 22.009 Euro. Erneut ist der Mittelwert aller Pakte durch Extremwerte am oberen Rand geprägt, jedoch nicht so stark wie es bei den durchschnittlichen Kosten für eine Aktivierung der Fall ist. Die Verteilung ist in Abbildung 7.4 dargestellt. Auch im unteren Rand der Verteilung gibt es erhebliche Sprünge. Zudem ist die Verteilung weniger stark linkssteil. Der Median der Verteilung liegt bei 7.014 Euro, bei 80 Prozent der Beschäftigungspakte kostete eine Integration maximal 9.011 Euro, bei 90 Prozent maximal 10.858 Euro und bei 95 Prozent maximal 11.558 Euro.

Abbildung 7.4: Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten in Typ I, II, III



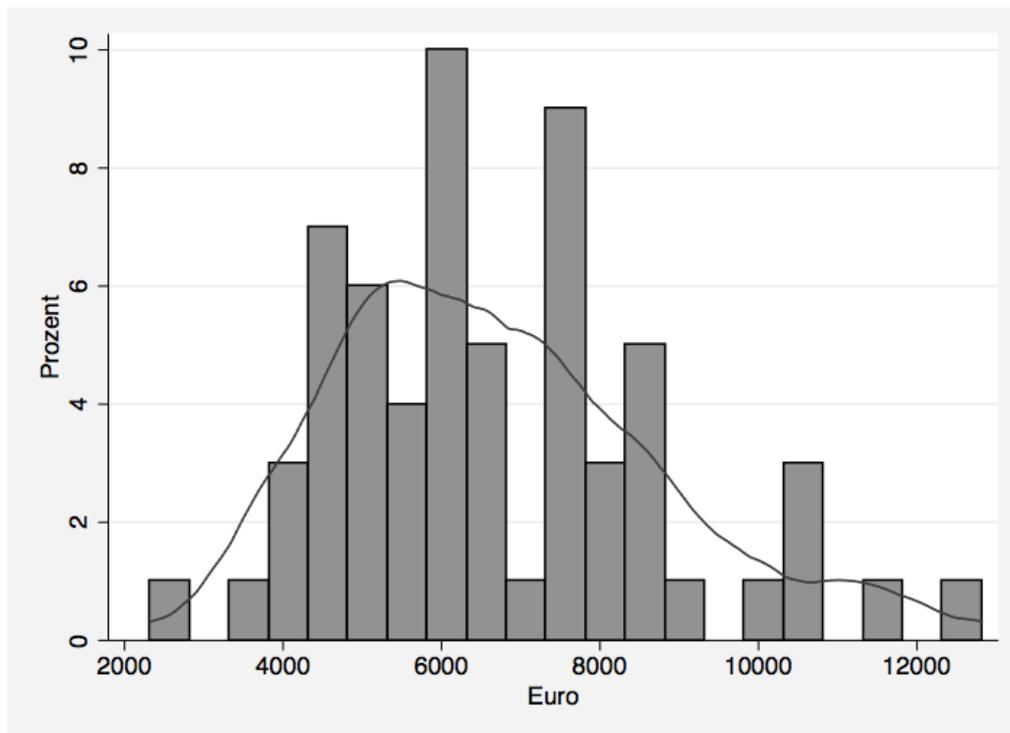
Quelle: Aktivierungs- und Integrationsstatistik, Verwendungsnachweise; eigene Berechnungen.

Die Höhe der Programmmittel, die für eine Integration aufgewendet werden, belaufen sich auf durchschnittlich 4.102 Euro, die Verteilung reicht von 2.414 Euro am unteren Ende bis zu 6.759 Euro am oberen Ende. Bei 90 Prozent der Pakte beträgt die Höhe maximal 5.809 Euro und bei 95 Prozent der Pakte maximal 6.089 Euro. Im Vergleich dazu fließen in die durchschnittlichen Kosten einer Integration im Mittel 3.280 Euro zusätzliche Drittmittel. Die Verteilung reicht von 154 Euro am unteren Ende bis 15.429 Euro am oberen Ende, 90 Prozent der Pakte schießen maximal 5.612 Euro zu und 95 Prozent der Pakte maximal 7.113 Euro.

Bezieht man in die Betrachtung der durchschnittlichen Integrationskosten neben den in der Programmlogik „belohnten“ Integrationen auch die Integrationen in Mini-Jobs und Integrationen mit einer Beschäftigungsdauer von unter vier Wochen ein, sinkt der Durchschnittswert über alle Beschäftigungspakte auf dann nur noch 6.102 Euro. Auffällig bei der Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten unter Berücksichtigung aller Integrationen ist v.a., dass die Verteilung am oberen Ende deutlich geringere Extremwerte aufzeigt (siehe Abbildung 7.5). Der Minimalwert liegt bei 2.205 Euro. Der Maximalwert liegt nunmehr um über 10.000 Euro niedriger und beträgt 11.165 Euro, bei 80 Prozent der Pakte kostet eine Integration maximal 7.616 Euro, bei 90 Prozent maximal 8.560 Euro und bei 95 Prozent maximal 10.306 Euro. Der Grund für dieses Missverhältnis zwischen den „wertvollen“ Integrationen und allen Integrationen liegt in dem bei einzelnen Beschäftigungspakten sehr hohen Anteil der Integrationen in Mini-

Jobs und Arbeitsverhältnissen mit einer Beschäftigungsdauer von unter vier Wochen von bis zu 53 Prozent.

Abbildung 7.5: Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten, alle Integrationen



Quelle: Aktivierungs- und Integrationsstatistik, Verwendungsnachweise; eigene Berechnungen.

Bezogen auf alle Integrationen wurden von den Pakten in der Zweiten Programmphase durchschnittlich 3.391 Euro Programmmittel für eine Integration aufgewendet, mindestens 2.048 Euro und höchstens 5.517 Euro. In 90 Prozent der Pakte wurden maximal 4.797 Euro Programmmittel verausgabt und in 95 Prozent der Pakte maximal 5.216 Euro. Dem gegenüber stehen durchschnittlich 2.711 Euro Drittmittel, mindestens kamen 132 Euro aus diesen Finanzierungsquellen und höchstens 7.984 Euro. Bei 90 Prozent der Pakte wurden maximal 4.626 Euro aus Drittmitteln finanziert und bei 95 Prozent maximal 6.403 Euro.

7.1.3 Durchschnittliche Kosten der Aktivierungen und Integrationen im Jahre 2010

Da die gesamte quantitative Evaluation auf Programmteilnahmen im Jahre 2010 fokussiert ist, wurden die oben detailliert dargestellten Berechnungen mit den Finanzdaten sowie der Aktivierungs- und Integrationsstatistik der gsub für dieses Jahr wiederholt, wodurch sich nur geringfügige Modifikationen gegenüber der Gesamtbetrachtung der Zweiten Programmphase ergeben. Im Jahre 2010 wurden 188.817 Personen aktiviert und insgesamt 56.137 Teilnehmende integriert (Typ I, II, III; dies entspricht einer Quote von annähernd 30 Prozent). Berücksichtigt man zusätzlich die Integrationen mit Beschäftigungsdauern von unter vier Wochen und neu aufgenommene Mini-Jobs, so wurden in 2010 insgesamt 68.906 Integrationen erzielt, dies entspricht einer Quote von

36,4 Prozent. Beschränkt man die Betrachtung andererseits auf den Integrationstyp I (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Dauer von über sechs Monaten in der *ex ante*-Betrachtung), so gab es 45.073 „nachhaltige“ Integrationen¹²², das sind 23,9 Prozent der Aktivierten. Dieser Wert ist ehesten mit den Eingliederungsquoten der Eingliederungsbilanzen vergleichbar (vgl. der folgende Abschnitt 7.2).

Im Jahr 2010 wurden von den Beschäftigungspakten insgesamt 394,7 Millionen Euro verausgabt, davon waren 225,4 Millionen Euro Sondermittel aus dem Bundesprogramm und 169,3 Millionen Euro Drittmittel, insbesondere aus dem SGB II Eingliederungstitel. Daraus ergeben sich für 2010 durchschnittliche Aktivierungskosten von 2.091 Euro, die Verteilung reicht von 1.040 Euro am unteren Ende bis zur 48.251 Euro am oberen Ende. Diese unplausibel hoch erscheinende Zahl kommt durch die geringen Aktivierungszahlen im Beschäftigungspakt Bautzen zustande, dort stehen laut der Aktivierungs- und Integrationsstatistik 65 Aktivierungen 578 Integrationen gegenüber. Der Median der durchschnittlichen Aktivierungskosten liegt bei 2.179 Euro, in 90 Prozent der Fälle haben Aktivierungen durchschnittlich 4.227 Euro gekostet, in 95 Prozent der Fälle durchschnittlich 6.586 Euro.

Die im Bundesprogramm honorierten Integrationen (Typ I, II, III) haben in 2010 durchschnittlich 7.031 Euro gekostet, die Verteilung reicht von 3.304 Euro am unteren Ende bis 19.116 Euro am oberen Ende. Der Median liegt bei 6.557 Euro, in 90 Prozent der Fälle kostete eine Integration im Durchschnitt 11.140 Euro, in 95 Prozent der Fälle 12.693 Euro.

Betrachtet man neben den im Bundesprogramm „honorierten“ Integrationen auch Arbeitsaufnahmen von unter vier Wochen und Mini-Jobs, ergeben sich für 2010 durchschnittliche Integrationskosten von 5.728 Euro (gegenüber 6.102 Euro in der Zweiten Programmphase insgesamt, s.o.). Die geringsten durchschnittlichen Kosten auf der Paktebene liegen bei 2.582 Euro, die höchsten durchschnittlichen Kosten bei 13.691 Euro. Der Median der Verteilung liegt bei 5.695 Euro, in 90 Prozent der Fälle kosten die Integrationen 8.462 Euro, in 95 Prozent der Fälle 9.544 Euro.

Beschränkt man die Betrachtung auf den Integrationstyp I (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Dauer von über 6 Monaten in der *ex ante*-Betrachtung), so stehen diesen oben bereits genannten 45.073 „nachhaltigen“ Integrationen im Durchschnitt Ausgaben von 8.757 Euro gegenüber.

7.2 Aktivierungs- und Integrationskosten im SGB-II-Regelgeschäft

7.2.1 Zielsetzung

Um die Effizienz der Förderung in „Perspektive 50plus“ mit der Regelförderung zu vergleichen, sind die Kosten pro Aktivierung und pro Integration in der Regelförderung zu ermitteln. Da davon auszugehen ist, dass sich diese Kosten nach Altersgruppen unterscheiden, wäre es wünschenswert, Kosten der Aktivierung und Integration im Regelge-

¹²² Es handelt sich um Integrationen der in 2010 Aktivierten – ihre Beschäftigung reicht gegebenenfalls bis in das Jahr 2011 hinein.

schäft spezifisch für die Altersgruppe 50plus zu ermitteln. Dieses Ideal ist mit vorliegenden Daten allerdings nur teilweise zu realisieren.

7.2.2 Datenquelle

Die nach unserer Kenntnis einzige veröffentlichte Datenquelle der Bundesagentur für Arbeit, die Informationen über Ausgaben, Maßnahmen, Teilnehmende, deren Zusammensetzung nach Personengruppen und Eingliederungserfolge enthält, sind die Eingliederungsbilanzen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012a). Es werden die Daten für den Rechtskreis des SGB II für 2010 genutzt, weil sich unsere Evaluation im Kern ebenfalls auf dieses Jahr bezieht. Es handelt sich hier allerdings – im Gegensatz zu den Finanzdaten für das Bundesprogramm – um die reinen Maßnahmenkosten. Nicht enthalten sind also Kosten für Verwaltung und Beratung sowie Kosten der Arbeitsvermittlung, soweit letztere nicht über Vermittlungsgutscheine externalisiert ist.

Genutzte Informationen

Wir nutzen für unsere Berechnung die folgenden Informationen der Eingliederungsbilanz (in Klammern die Nummerierung der Tabellen in der Eingliederungsbilanz):

- die jährlichen Ausgaben für einzelne Maßnahmentearten (Tabelle 1a);
- die durchschnittlichen Ausgaben je Arbeitnehmer pro Monat in diesen Maßnahmentearten (Tabelle 2);
- die durchschnittliche Dauer der individuellen Förderung in den einzelnen Maßnahmentearten (Tabelle 2);
- Zugänge und Abgänge für die einzelnen Maßnahmen, insgesamt und für die Altersgruppe 50plus (Tabellen 3a und 3b);
- sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach Abgang, insgesamt und für die Altersgruppe 50plus (Tabelle 6a) II).

Vernachlässigt wird der Umstand, dass 2,2 Prozent der Austritte nicht recherchierbar sind (Tabelle 6a) I).

Beschränkungen der Datenquelle

- Die benötigten differenzierten Daten liegen bei Redaktionsschluss für die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) nicht vollständig vor. Unter der Annahme, dass die Kosten pro Teilnehmendem bzw. pro Eingliederung bei den zkT nicht wesentlich abweichen, ist dies nicht problematisch.
- Ausgaben und Dauer der Förderung sind nicht nach Altersgruppen unterschieden.¹²³ Wir haben zwar altersspezifische Eingliederungsquoten, und wir können den altersspezifischen Maßnahmemix berücksichtigen, aber wir müssen unterstellen, dass die Kosten für eine Teilnahme in einer Maßnahmenteart unabhängig vom Alter der Teilnehmenden sind. Insbesondere bei den Eingliederungszuschüssen dürften die Aufwendungen für die Älteren in Wirklichkeit höher sein, *so dass wir die Kosten der*

¹²³ „Verfahren zur Ermittlung der Ausgaben getrennt für Frauen, Männer und besonders förderungsbedürftige Personengruppen existieren derzeit nicht.“ (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2011b: 3).

Regelförderung für diese Personengruppe eher unter- als überschätzen. Dies ist beim Vergleich mit dem Bundesprogramm zu beachten.

- Dass im Programm „Perspektive 50plus“ von den Jobcentern in unterschiedlichem Maße ergänzend auf Standardinstrumente und damit auf Mittel des Eingliederungstitels zurückgegriffen worden ist, bedeutet im Umkehrschluss, dass die in den Eingliederungsbilanzen dargestellten Ergebnisse, soweit sie die Altersgruppe 50plus betreffen, teilweise unter Zuhilfenahme von Mitteln des Bundesprogramms zustande gekommen sind, die in den Eingliederungsbilanzen *nicht* ausgewiesen sind. Umgekehrt wurden dagegen in den Finanzdaten des Bundesprogramms Mittel des Eingliederungstitels, die für die Teilnehmenden verwendet wurden, erfasst (wenn auch ohne Garantie der Vollständigkeit). Da das Bundesprogramm in der Altersgruppe 50plus im Jahre 2010 einen Deckungsgrad von 35 Prozent des jahresdurchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen und 27 Prozent der Förderungen erreichte, ist dieser Mangel an Vergleichbarkeit der Daten erheblich, aber die Richtung der Verzerrung ist wiederum eindeutig: Zu den in der Eingliederungsbilanz ausgewiesenen Ergebnissen von Älteren hat das Bundesprogramm beigetragen, ohne dass diese Bundesmittel ausgewiesen sind; zu den Ergebnissen des Bundesprogramms hat die Regelförderung beigetragen, und die entsprechenden Kosten sind ausgewiesen und gehen in die Berechnung ein. Folglich ist bei der Interpretation des Vergleichs zu berücksichtigen, dass die *Kosten einer Integration auf Basis der Eingliederungsbilanzen im Jahre 2010 auch aus diesem Grunde eher unterschätzt als überschätzt* werden.
- Die Aufgliederung der Eingliederungsbilanzen nach Instrumenten schließen Mehrfachförderungen derselben Person nicht aus, d. h. wer innerhalb eines Jahres an mehreren Maßnahmen teilnahm (gegebenenfalls sogar gleichzeitig, z. B. in Kombination von Eingliederungszuschuss und Einstiegsgeld) ist mehrfach enthalten, im Erfolgsfalle auch in den Integrationsquoten mehrerer Instrumente. Im Bundesprogramm dagegen kommen Mehrfachteilnahmen in 2010 nur für 2,7 Prozent der erfassten Personen vor (vgl. 2.1.1). Unter der Annahme, dass die Quote der Mehrfachförderung in der Regelförderung höher ist, würden die Kosten der Regelförderung pro Aktivierung und Integration im Vergleich zum Bundesprogramm unterschätzt.
- Die Eingliederungsquoten der Eingliederungsbilanzen beruhen auf dem Kriterium, dass sich Maßnahmeabsolventen sechs Monate nach Austritt aus der Förderung in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung befinden (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2011b: 8). Integrationen des Typs I im Bundesprogramm sind dagegen dadurch definiert, dass geförderte Personen eine Beschäftigung aufnehmen, die mindestens sechs Monate Bestand hat. In den Förderkriterien bezieht sich diese Definition auf eine *ex ante*-Betrachtung (Dauer des Arbeitsvertrages).

7.2.3 Ausschlüsse von Maßnahmearten

Aus dem umfangreichen Maßnahmenkatalog der Eingliederungsbilanzen werden teils mangels Datenverfügbarkeit, teils zwecks Vereinfachung ausgeschlossen:

- Maßnahmen, für die Eingliederungszahlen und -quoten nicht vorliegen;

- Ausnahme: wir betrachten die ausgezahlten Vermittlungsgutscheine als ausschließlich für erfolgte Eingliederungen gezahlt und beziehen sie daher ein, obwohl hier keine Eingliederungsquoten angegeben werden;
- Maßnahmen, die auf die Begründung einer selbstständigen Existenz gerichtet sind, weil sich bei ihnen die Eingliederungszahlen und –quoten auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beziehen (zielinadäquates Erfolgskriterium);
- Maßnahmen, aus denen im Jahre 2010 weniger als 1.000 Ältere abgegangen sind.

Damit bleiben für die Analyse folgende Instrumente übrig:

1. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung
2. Berufliche Weiterbildung
3. (ausgezahlte) Vermittlungsgutscheine
4. Eingliederungszuschüsse
5. Einstiegsgeld bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
6. Leistungen zur Beschäftigungsförderung (Beschäftigungszuschuss)
7. Arbeitsgelegenheiten
8. Freie Förderung SGB II

Dieser Katalog deckt in 2010

- 82 Prozent der IST-Ausgaben, bezogen auf alle Teilnehmenden;
- 78 Prozent der Abgänge aller Altersgruppen, 96,7 Prozent der Abgänge von Älteren 50plus;
- 93,6 Prozent der Eingliederungen aller Altersgruppen, 95,3 Prozent der Eingliederungen von Älteren 50plus.

Der für die Berechnungen benutzte reduzierte Maßnahmenkatalog ist folglich hinreichend repräsentativ, wenn es darum geht, die Kosten von Aktivierungen und Integrationen zwischen Regelförderung und Bundesprogramm für die Altersgruppe 50plus zu vergleichen.

7.2.4 Berechnungsschritte

Ausgaben je ausgeschiedenem Arbeitnehmer pro Maßnahme

Die IST-Ausgaben eines Jahres werden aufgewendet für Personen, die in diesem Jahr neu zugehen, für Personen, die in diesem Jahr abgehen, und für eine (geringe) Zahl von Personen, die das ganze Jahr über an Maßnahmen teilnehmen. Integriert werden können jedoch nur Personen, die aus der Maßnahmeförderung abgehen.

Die in Tab. 2 der Eingliederungsbilanz verfügbaren Angaben zu den durchschnittlichen Ausgaben pro Monat und der durchschnittlichen Dauer der Teilnahme pro Monat (berechnet für die Austritte des betreffenden Jahres) liefern, miteinander multipliziert, die durchschnittlichen Ausgaben je ausgeschiedenem Teilnehmendem – wie oben bereits gesagt, leider nicht nach Alter differenziert (vgl. Tabelle 7.1, Spalten 1-3).

Gesamtaufwendungen für ältere Teilnehmer

Die durchschnittlichen Kosten je ausgeschiedenem Teilnehmendem, multipliziert mit der Anzahl der ausgeschiedenen Teilnehmer im Alter 50plus (Tabelle 7.1, Spalte 4), ergibt die Aufwendungen für abgeschlossene Teilnahmen von Älteren (Spalte 5).

Ausgaben je integriertem Arbeitnehmer pro Maßnahme

Im nächsten Schritt werden die Ausgaben für ausgeschiedene Arbeitnehmer in den einzelnen Maßnahmen auf die sechs Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezogen (Tabelle 7.1, Spalte 6), wodurch sich je nach Eingliederungsquote der jeweiligen Maßnahmeart gegenüber den Ausgaben pro ausgeschiedenem Teilnehmendem mehr oder weniger stark erhöhte Kosten pro Kopf ergeben (Spalte 7) – alternativ und mit dem gleichen Ergebnis, aber weniger anschaulich könnte man die Ausgaben je ausgeschiedenem Teilnehmer mit dem Kehrwert der Eingliederungsquote multiplizieren.

Verdichtung und Gewichtung

Der Gesamtwert für die Kosten des Regelgeschäfts wird gebildet, indem wir jede berücksichtigte Maßnahmeart nach Maßgabe ihres Anteils in der Abgangsstruktur gewichten (Tabelle 7.1, Spalte 8). Im Ergebnis (Spalte 9) erhalten wir die Zusammensetzung der Kosten eines durchschnittlichen Förderpakets für eine teilnehmende Person im Alter von 50plus. Hierdurch kann berücksichtigt werden, dass Ältere mit einem etwas anderen Maßnahmemix gefördert werden als die Gesamtheit. Die Summe der Spalte 8 liefert folglich die durchschnittlichen Kosten für eine Eingliederung einer älteren Person in der Regelförderung.

Ausgaben je Aktivierung

Zur Ermittlung der Aktivierungskosten in der Regelförderung stehen uns nur die Zugänge zur Verfügung. Da ein frischer Zugang noch keine Förderdauer hat, aus dem wir die tatsächlichen Kosten ermitteln könnten, gehen wir hier den vereinfachten Weg, die IST-Kosten des Jahres auf die Zugänge umzulegen und das Ergebnis nach der Zugangsstruktur zu gewichten (nicht tabellarisch dargestellt – es ergeben sich 3.117 Euro). Hier ist zu beachten, dass diese Berechnungsmethode in Zeiten insgesamt rückläufiger Teilnehmerzahlen die Kosten pro Aktivierung tendenziell zu hoch ausweist, weil in die jährlichen Ausgaben nachlaufende Kosten früherer und größerer Zugangswellen eingehen.

Tabelle 7.1: Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Integration von Personen im Alter von 50 Jahren und älter in der SGB II-Regelförderung

Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9
errechnet aus Spalten			1 x 2		3 x 4		5 / 6	4 / $\sum 4$	7 x 8
	durchschnittl. Ausgaben je Arbeitnehmer pro Monat	durchschnittl. Dauer der Leistung	durchschn. Ausgaben je ausgeschiedenem Arbeitnehmer	Abgang geförderte Arbeitnehmer ≥ 50 Jahre	Ausgaben für ausgeschiedene Arbeitnehmer ≥ 50 Jahre	6 Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer ≥ 50	Ausgaben je integriertem Arbeitnehmer ≥ 50 Jahre	Abgangsstruktur Arbeitnehmer ≥ 50 Jahre	Ausgaben je integriertem Arbeitnehmer ≥ 50 Jahre nach Abgangsstruktur gewichtet
	Euro	Monate	Euro	Anzahl	T Euro	Anzahl	Euro	Anteile	Euro
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger	441	2,2	970	86.127	83.560	10.594	7.888	0,255	1.422
dto. bei einem Arbeitgeber	145	0,4	58,0	21.780	1.263	8.319	152	0,064	0,99
berufliche Weiterbildung	846	4,9	4.145	20.568	85.263	4.667	18.269	0,061	91,8
(ausgezahlte) Vermittlungsgutscheine	1.471	xx ¹²⁴	1.471	3.625	5.332	3.625	1.471	0,011	15,8
Eingliederungszuschüsse	650	5,9	3.885	21.311	81.728	11.733	6.966	0,063	388
Einstiegsgeld bei svp Beschäftigung	224	4,7	1.053	3.098	3.262	1.495	2.182	0,009	17,8
Leistungen zur Beschäftigungsförderung (BEZ)	1.232	19,8	24.394	9.879	240.984	2.226	108.259	0,029	3.045
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante	384	4,6	1.766	141.523	249.986	13.897	17.989	0,419	5.630
dto. in der Entgeltvariante	1.319	6,2	8.178	23.482	192.031	6.263	30.661	0,069	2.040
freie Förderung SGB II	1.693	3,7	6.264	6.680	41.844	1.146	36.513	0,02	652
Summe				338.073		63.965		1¹²⁵	13.302

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2012a; eigene Berechnungen.

7.3 Vergleich des Bundesprogramms mit der SGB II-Regelförderung

Eine Integration von Älteren im Alter von 50 Jahren und älter kostet in der Regelförderung im Durchschnitt 13.302 Euro, wobei, wie bereits ausgeführt, nicht berücksichtigt werden kann, dass in diese Integrationen möglicherweise zusätzlich Bundesmittel aus dem Programm „Perspektive 50plus“ eingeflossen sind und dass manche Maßnahmen (z. B. Eingliederungszuschüsse) u. U. teurer sind, wenn die Teilnehmenden älter sind.

¹²⁴ Einmalige Ausgabe, Dauerberechnung nicht sinnvoll möglich.

¹²⁵ Durch Rundungsfehler ergibt sich in dieser Tabelle nicht ganz eine Summe von 1; für die ungerundeten Originalwerte, mit denen die folgende Spalte berechnet wurde, trifft das aber zu.

Eine Aktivierung einer älteren Person im Alter von 50 Jahren und älter kostet in der Regelförderung durchschnittlich 3.117 Euro.

Tabelle 7.2: Durchschnittliche Aktivierungs- und Integrationskosten für geförderte Personen in einem Alter von 50 Jahren und älter, Regelförderung im Vergleich zum Bundesprogramm

	Regelförderung SGB II	„Perspektive 50plus“ (alle 3 Finanzierungsmodelle zusammen, alle für die Teilnehmenden verausgabten Mittel)
	Euro	Euro
	Aktivierungs- und Integrationsstatistik (summarische <i>ex ante</i> -Betrachtung)	
Aktivierung	3.117	2.091
Integrationstyp I bis III (Beschäftigungen mit einer Dauer von mindestens 4 Wochen, oder Existenzgründungen)	keine vergleichbaren Daten verfügbar	7.031
„nachhaltige Integrationen“: 6 Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig beschäftigt / Beschäftigung auf mehr als 6 Monate angelegt	13.302	8.757
nachrichtlich: Eingliederungsquote / Integrationsquote	19,9 Prozent	23,9 Prozent

Quellen: Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012a; eigene Berechnungen

Für nachhaltige Integrationen (sechs Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig beschäftigt) ergibt sich eine höhere Kosteneffizienz des Bundesprogramms gegenüber der Regelförderung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wir aus verschiedenen oben dargelegten Gründen (vgl. S. 243) die Kosten der Regelförderung dieser Altersgruppe eher unter-, die Kosten des Bundesprogramms aber eher überschätzen. Wir können also mit einiger Sicherheit feststellen, dass das Bundesprogramm – gemessen an der Bruttozahl der Integrationen – kosteneffizienter ist als die Regelförderung. Ob das Bundesprogramm absolut gesehen kosteneffizient ist, wenn man dies an den durch „Perspektive 50plus“ bewirkten Integrationen misst, ist Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts.

Die Überlegenheit des Bundesprogramms beruht einerseits auf seiner höheren Quote nachhaltiger Integrationen im Vergleich zur SGB II-Eingliederungsquote, die im Jahre 2010, gerechnet über alle Maßnahmentypen ohne Einstiegsgeld bei selbstständiger Erwerbstätigkeit, 19,9 Prozent betrug (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012a), andererseits auf einem anderen Maßnahmemix. Die hohen Kosten der Regelförderung kommen wesentlich durch die Beschäftigungsmaßnahmen zustande, d. h. durch den Beschäftigungszuschuss und durch Arbeitsgelegenheiten in ihren in 2010 noch zwei Varianten.¹²⁶ In der Regelförderung wurden im Jahre 2010 fast 30 Prozent der Arbeitslosen in der Altersgruppe „50 Jahre und älter“, die überhaupt eine Förderung erhalten, in „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ oder in den Beschäftigungszuschuss nach dem

¹²⁶ Durch die im April 2012 in Kraft getretene Instrumentenreform 2011 sind die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante abgeschafft.

seinerzeitigen § 163 SGB II zugewiesen; im Bundesprogramm ist dieser Anteil nur halb so hoch. Auch der Anteil von Eingliederungs- und Vermittlungsgutscheinen ist etwas höher (vgl. Abbildung 3.2, S. 50). Diese Instrumente verursachen hohe Kosten pro Teilnahme (vgl. Tabelle 7.1), und Maßnahmen geförderter Beschäftigung haben geringe Eingliederungsquoten im allgemeinen Arbeitsmarkt.

Man könnte deshalb argumentieren, dass man für einen adäquaten Vergleich von Regelförderung und Bundesprogramm diese Instrumente, die im Bundesprogramm eine geringere Rolle spielen, außer Acht lassen müsste. Das würde aber bedeuten, bei der vergleichenden Bewertung des Bundesprogramms gerade seine entscheidende Stärke auszublenken, nämlich die konsequente Orientierung auf den regulären Arbeitsmarkt. Außerdem haben nicht alle Beschäftigungspakte diese Orientierung vollständig nachvollzogen; einige haben durchaus Beschäftigungsmaßnahmen eingesetzt und u.a. damit die oben (S. 242) ausführlich dokumentierten „Ausreißer“ in der Verteilung der durchschnittlichen Integrationskosten auf der Paktebene produziert.

7.4 Netto-Effizienz des Bundesprogramms

Ziel der folgenden Berechnungen ist es, die Netto-Effizienz des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ zu bestimmen. Das bedeutet, dass den Kosten des Bundesprogramms, die über die Regelförderung hinausgehen, der mit diesem zusätzlichen Ressourcenaufwand hervorgerufene zusätzliche Nutzen gegenübergestellt wird. Im Unterschied zur Brutto-Betrachtung in den vorstehenden Abschnitten dieses Kapitels, bei der sämtliche für die Teilnehmenden aufgewendeten Mittel einschließlich des Eingliederungstitels berücksichtigt wurden, werden jetzt nur noch die Mittel des eigentlichen Bundesprogramms berücksichtigt, die gegenüber der Regelförderung zusätzlich bereit gestellt wurden. Auf der Seite der Wirkungen werden nur noch die Netto-Wirkungen, d.h. die gegenüber der Regelförderung zusätzlich erzielten Integrationen betrachtet.

Mit Kosten und Nutzen sind dabei die gesamtfiskalischen Aufwendungen des Staates und der staatlichen Sozialversicherung gemeint. Übersteigen die Kosten die Nutzen, so hat sich das Bundesprogramm aus dem gesamtfiskalischen Blickwinkel – also letztlich für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und die Beitragspflichtigen zur Sozialversicherung – nicht gelohnt. Eine erweiterte Effizienzanalyse würde zusätzlich die privaten Kosten und Nutzen erfassen, also insbesondere das im Fall einer Integration zusätzlich generierte Haushaltseinkommen, die Alternativkosten der Zeit, das Arbeitsleid und die privaten Aufwendungen, die mit einem Beschäftigungsverhältnis verbunden sind. Ferner wären die nichtmateriellen Gewinne etwa an sozialen Kontakten bei der Arbeit und gesellschaftlicher Anerkennung in Rechnung zu stellen (vgl. Tabelle 5.13, S. 119). Die Größenordnung dieser Effekte ist jedoch nur schwer zu messen und vor allem kaum monetär zu bewerten, so dass hier auf einen derartigen Ansatz verzichtet wird. Die Ergebnisse dieser Berechnungen stellen zumindest ein wichtiges Benchmark für eine allgemeinere gesellschaftliche Effizienzbewertung dar.

Die Kosten des Bundesprogramms können den vorhergehenden Analysen entnommen werden. Daher wird im Folgenden zunächst auf den gesamtfiskalischen Nutzen eingegangen. Dieser Nutzen kann den im ersten Abschnitt dieses Kapitels bestimmten Kosten pro Integrationsfall gegenübergestellt werden. Im zweiten Schritt werden die durch das

Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ hervorgerufenen Kosten – unter Verwendung der in der Wirkungsanalyse geschätzten Koeffizienten – den durch das Bundesprogramm bewirkten zusätzlichen Nutzen gegenübergestellt. Da sich die Ergebnisse der Wirkungsanalyse auf das Jahr 2010 beziehen, wird die Berechnung der Netto-Effizienz ebenfalls ausschließlich auf Eintritte in das Bundesprogramm im Jahr 2010 beschränkt.

Die Aussagen werden dabei auf der Basis der durch das Matching-Verfahren geschätzten Treatment-Effekte abgeleitet werden (vgl. 6.3.4). Damit werden Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekte sowie andere indirekte Effekte des Bundesprogramms nicht berücksichtigt. Abschnitt 6.6 enthält eine ausführliche Diskussion dieser Effekte.

Aufgrund von unzureichenden Aufschlüsselungen der Daten muss sich die Analyse teilweise mit Annahmen behelfen. Dies betrifft insbesondere die zusätzlichen Kosten, die infolge des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ entstehen. Ferner ließ sich die Dauer der durch das Bundesprogramm zusätzlich bewirkten Integrationen nicht abschätzen, da der Beobachtungszeitraum zum aktuellen Rand begrenzt ist. Die Berechnungen werden hinsichtlich dieser Sachverhalte mit unterschiedlichen Varianten durchgeführt, um die Spannweite der sich jeweils einstellenden Ergebnisse darstellen zu können.

7.4.1 Gesamtfiskalischer Nutzen einer Integration

Für die Berechnung des Nutzens werden die Wirkungen auf die Indikatoren „nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“, „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ und „Abgang aus dem Leistungsbezug“ getrennt berücksichtigt. Der Grund für diese Differenzierung ist die Erkenntnis aus der Prozessanalyse, dass Integrationen oft nicht mit einem Ende des Leistungsbezugs einhergehen und ein Abgang aus dem Leistungsbezug nicht immer mit einer Integration verbunden ist. Zudem hat die Wirkungsanalyse gezeigt, dass die Wirkungen von „Perspektive 50plus“ auf diese Indikatoren zu differenzieren sind.

Zu den fiskalischen Folgen der Integration gehören zum einen die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die von in den Arbeitsmarkt integrierten ehemaligen Leistungsbeziehern aufgebracht werden. Zum anderen sind die Einsparungen an Arbeitslosengeld II und an Kosten der Unterkunft und Heizung in die Berechnung aufzunehmen. Da die Berechnungen auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft erfolgen, wird auch das Sozialgeld, das durchschnittlich für ALG-II-Bezieher zur Unterstützung nicht erwerbsfähiger Personen im selben Haushalt gezahlt wird, in die Betrachtung einbezogen. Abgezogen werden Transfers, die an erwerbstätige Personen geleistet werden, nämlich Kindergeld und Wohngeld. Diese Positionen sind in den Zeilen von Tabelle 7.3 enthalten.

Die Schätzwerte für die einzelnen Positionen beruhen auf den Daten des Sozioökonomischen Panels der Jahre 2006-2010 (Welle 23 bis 27). Die Ausweitung über das betrachtete Jahr 2010 hinaus auf den Zeitraum seit Einführung des SGB II geschieht, da andernfalls zu geringe Fallzahlen zur Verfügung stehen würden. Das SOEP liefert auf Personenebene detaillierte Informationen zum Umfang der Erwerbstätigkeit sowie auf Ebene der Haushalte Angaben zum Bezug des Arbeitslosengelds II oder des Sozialgelds. Es lassen sich somit alle Haushalte identifizieren, bei denen im Jahresverlauf der

Leistungsbezug beendet wurde oder von einem Haushaltsangehörigen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen wurde. Im zweiten Fall wird das Bruttoeinkommen dieser Person als zusätzliches Haushaltseinkommen für die Berechnungen herangezogen. Dabei wird danach unterschieden, ob die Aufnahme einer Beschäftigung mit dem Abgang aus dem Leistungsbezug einherging.

Die Altersangaben des SOEP erlauben zudem, die Betrachtung auf Personen im Alter von 48 bis 65 Jahren zu beschränken.

Tabelle 7.3: Fiskalischer Nutzen einer Integration pro Monat

Nr.	Position	Wert	Quelle
A1	Eingesparte monatliche Zahlungen von ALG II (einschließlich Sozialgeld und Kinderzuschlag)	497	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
A2	Eingesparte monatliche Zahlungen von KdU	396	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
A3	Eingesparte monatliche Zahlungen von Sozialleistungsbeiträgen	162	BA-Statistik Dezember 2010, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften
A4	Wohngeld	28	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
A5	Kindergeld	81	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
A	Gesamtfiskalischer Nutzen pro Abgang aus dem Leistungsbezug pro Monat	946	A1+A2+A3-A4-A5
B1	Monatliches Nichttransfereinkommen bei Aufnahme einer nicht bedarfsdeckenden sv.-pfl. Beschäftigung	1.202	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
B2	Einkommensteuer	45	Berechnung nach Tarifformel 2010
B3	Sozialabgabenquote	39,7%	Eigene Berechnungen
B	Gesamtfiskalischer Nutzen pro Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung pro Monat	522	B2+B1·B3
C1	Monatliches Nichttransfereinkommen bei Aufnahme einer bedarfsdeckenden sv.-pfl. Beschäftigung	1.469	SOEP Wellen 23-28 (2006-2010)
C2	Einkommensteuer	105	Berechnung nach Tarifformel 2010
C3	Sozialabgabenquote	39,7%	Eigene Berechnungen
C	Gesamtfiskalischer Nutzen pro Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung pro Monat	688	C2+C1·C3

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel 2006-2010; eigene Berechnungen

Unter Berücksichtigung der individuellen Hochrechnungsfaktoren lassen sich nun die monatlichen Kosten, die während des Bezugs von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld anfielen, quantifizieren. Dabei fallen neben den eigentlichen ALG II- / Sozialgeldzahlungen auch die Kosten für die Unterkunft (KdU) an. Die KdU werden innerhalb des SOEP nicht explizit ausgewiesen. Als Schätzwerte wurden hier die Summen aus Kaltmiete und den Kosten für Heizung und Warmwasser verwendet.

Nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fließt dem betrachteten Personenkreis ein steuer- und sozialabgabenpflichtiges Einkommen zu. Die Höhe der Besteuerung ließe sich dem SOEP direkt entnehmen; die hierbei ermittelten Werte wiesen jedoch große Diskrepanzen zu den Werten auf, die sich ergeben, wenn die Einkommensteuertabelle auf

das Bruttoeinkommen angewendet wird. Daher wird die Höhe der Besteuerung nach dem Steuertarif berechnet. Zur Kalkulation der Sozialabgaben wird die Sozialabgabenquote nach der OECD (2011) verwendet und ebenfalls auf das Bruttoeinkommen angewendet.

Nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld werden den Betroffenen zuvor entfallene soziale Leistungen wie das Kindergeld und das Wohngeld gewährt. Die monatlichen Beträge dieser Leistungen werden ebenfalls dem SOEP entnommen.

Die Ergebnisse zeigen, dass das monatliche Bruttoeinkommen nach einer Integration in ein bedarfsdeckendes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis durchschnittlich 1.469 Euro beträgt. Allein hieraus entsteht ein gesamtfiskalischer Nutzen von 688 Euro. Die eingesparten Transferzahlungen betragen zusätzlich 946 Euro. Im Fall einer nicht bedarfsdeckenden Integration beträgt der gesamtfiskalische Nutzen 522 Euro.¹²⁷ Dieser fiskalische Nutzen muss im Folgenden mit den Aufwendungen der Grundsicherungsstellen saldiert werden.

7.4.2 Berechnung des gesamtfiskalischen Nettoeffekts

Für die Berechnung des Nutzens werden die Indikatoren „nachhaltige Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“, „Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ und „Abgang aus dem Leistungsbezug“ verwendet, für die in der Wirkungsanalyse Treatment-Effekte geschätzt wurden. Existenzgründungen werden in den administrativen Daten der Bundesagentur nicht erfasst und werden in der folgenden Analyse daher nicht berücksichtigt.

Eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt liegt nach der Definition der Wirkungsanalyse vor, wenn die Person ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis hat und nicht zugleich an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt. Dadurch werden insbesondere Beschäftigte in öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen, aber auch durch einen Eingliederungszuschuss (EGZ) geförderte Integrationen. Im gewählten Indikator bilden sich ferner nur Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt ab, die – unabhängig von einem möglichen Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses – mindestens sechs Monate andauern (Nachhaltigkeit der Integration). Ein Abgang aus dem Leistungsbezug wird angenommen, wenn in den Daten das Ende eines Leistungszeitraums beobachtet wird und innerhalb der nächsten 31 Tage kein neuer Leistungszeitraum beginnt.

Um ein Maß für die durch das Bundesprogramm zusätzlich bewirkten Integrationen und Abgänge aus dem Leistungsbezug zu erhalten, werden die in der Wirkungsanalyse geschätzten Treatment-Effekte verwendet und in bewirkte Monate auf dem Ersten Arbeitsmarkt beziehungsweise außerhalb des Leistungsbezugs umgerechnet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die geschätzten Treatment-Effekte über die Dauer einer Integration oder eines Abgangs aus dem Leistungsbezug keine exakte Information geben, was aufgrund der Rechtszensurierung am aktuellen Rand auch nicht möglich wäre. Daher wird die Dauer der Integration in drei verschiedenen Szenarien erfasst.

¹²⁷ Eine Verminderung im Umfang der Transferleistungen wird in diesem Fall nicht eingerechnet, da hierüber keine ausreichenden Daten zur Verfügung stehen.

In der ersten Variante wird angenommen, dass eine durch das Bundesprogramm bewirkte nachhaltige Integration tatsächlich genau sechs Monate dauert. Nicht nachhaltige Integrationen unter sechs Monaten werden vernachlässigt. Diese Annahme stellt insofern einen unteren Grenzfall für den wahren Nettoeffekt dar.

Die Wirkungsanalyse zeigt, dass einen Monat nach Programmeintritt 0,5 Prozent der Teilnehmenden infolge von „Perspektive 50plus“ zusätzlich nachhaltig in den Ersten Arbeitsmarkt integriert worden sind. Der Anteil dieser zusätzlichen Integrationsfälle, die ursächlich auf das Bundesprogramm zurückzuführen sind, wächst im Zeitverlauf nach dem Eintritt in „Perspektive 50plus“ an und erreicht im elften Monat nach dem Eintritt mit zusätzlich 6,7 Prozent der Teilnehmenden ein Maximum. Vom elften bis vierzehnten Monat vermindert sich der Treatment-Effekt um etwa einen Prozentpunkt.

Diese Treatment-Effekte werden mit der Zahl der Teilnehmenden multipliziert und über die Monate aufsummiert. Wie erwähnt wird dabei unterstellt, dass die zusätzlich bewirkten Integrationen sechs Monate andauern, weil hierüber in den Daten zuverlässige Information besteht. Für den Leistungsbezug wird ebenfalls unterstellt, dass nach sechs Monaten kein Effekt mehr besteht.

Die zweite Variante unterstellt, dass alle im Jahr 2010 durch „Perspektive 50plus“ bewirkten nachhaltigen Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt nicht nur über einen Zeitraum von sechs Monaten, sondern bis zum aktuellen Datenrand (September 2011) andauern. Beispielsweise wird davon ausgegangen, dass eine Person, die zum 1. März 2010 infolge des Bundesprogramms integriert wurde, bis 30. September 2011 im Ersten Arbeitsmarkt verblieb. Diese Person geht daher mit einem Gewicht von 19 zusätzlich bewirkten Monaten in die Rechnung ein. Die gleiche Annahme gilt für den Leistungsbezug.

Die dritte Variante verwendet alternativ den Wirkungskoeffizienten für alle Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt. Als Dauer einer bewirkten Integration werden acht Monate angesetzt, was ungefähr dem Median aller in unseren Daten befindlichen Beschäftigungsdauern von 252 Tagen entspricht. Für die bewirkten vermiedenen Austritte aus dem Leistungsbezug wird ebenfalls eine Dauer von acht Monaten unterstellt.

In der Wirkungsanalyse wird nicht zwischen bedarfsdeckender und nicht bedarfsdeckender Integration in den Ersten Arbeitsmarkt unterschieden. Daher wird eine Durchschnittsbetrachtung angestellt, in der der Anteil der Integrationen, die mit einem Abgang aus dem Leistungsbezug einhergehen, gemäß der Integrations- und Aktivierungsstatistik als Gewicht verwendet wird. Dieser Anteil beträgt ungefähr 27 Prozent (vgl. Abbildung 5.1, S. 97).

Als Kosten werden die Kosten des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ pro Aktivierung verwendet, die im ersten Abschnitt dieses Kapitels berechnet wurden.¹²⁸ Da die Kosten nach den beiden Finanzierungsmodellen A/B und C nicht eindeutig zugeordnet werden können, wird hier nicht nach den beiden Finanzierungsmodellen differenziert.

Unter den getroffenen Annahmen wurden in der Variante 1 durch die im Jahr 2010 erfolgten Eintritte in das Finanzierungsmodell A/B insgesamt ungefähr 61.500 Personen-

¹²⁸ Für die Ergebnisse ist es von untergeordneter Bedeutung, ob die Aktivierungen oder – wie hier – die Eintritte in das Bundesprogramm im Jahr 2010 verwendet werden.

monate in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bewirkt. Legt man diese Monate auf die Zahl von ca. 156.000 im Jahr 2010 in das Finanzierungsmodell A/B eingetretenen Personen (gemäß gsub-Datenbank) um, so ergeben sich pro teilnehmender Person 0,33 zusätzlich im Ersten Arbeitsmarkt verbrachte Monate, die zu 27 Prozent der bedarfsdeckenden und zu 73 Prozent der nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung zugerechnet werden. Dies ergibt 0,24 beziehungsweise 0,09 zusätzliche Beschäftigungsmonate pro Teilnehmenden (Zeile 2b und 2c). Multipliziert mit dem fiskalischen Nutzen der Integration pro Monat aus Zeilen B und C der Tabelle 7.3, führt dies zu einem gesamtfiskalischen Nutzen von zusammen 184,91 Euro.

Berücksichtigt werden muss jedoch auch der negative Treatment-Effekt auf das Ende des Leistungsbezugs. In Variante 1 bewirkt das Finanzierungsmodell A/B pro teilnehmender Person 0,08 zusätzliche Monate im SGB-II-Leistungsbezug. Bewertet mit dem (entgangenen) fiskalischen Nutzen pro vermiedenem Monat des Leistungsbezugs aus Zeile A von Tabelle 7.3, ergibt sich ein fiskalischer Verlust pro teilnehmender Person von 71,63 Euro. Summiert man diese gegenläufigen fiskalischen Effekte aufgrund des längeren Leistungsbezugs und der positiven Wirkung auf die Integration, erhält man 113,29 Euro (Zeile 3). Saldiert mit den Kosten der Aufwendungen im Bundesprogramm von 1.130 Euro ergibt sich ein gesamtfiskalischer Nettoverlust von 1.016,71 Euro.

In Variante 2 wird die längere angenommene Wirksamkeit der Treatment-Effekte sichtbar. Da in den ersten Monaten des Jahres 2010 besonders viele Eintritte in das Bundesprogramm erfolgten, liegt die Zahl der bewirkten Monate für die meisten Teilnehmenden in diesem Szenario weit oberhalb von sechs Monaten. Entsprechend steigt die Zahl der bewirkten Monate ungefähr um den Faktor 2,5 auf 0,85 Monate pro teilnehmender Person. Der fiskalische Nutzen steigt daher auf 241,08 Euro pro am Finanzierungsmodell A/B teilnehmender Person.

Tabelle 7.4: Berechnung des Nettoeffekts pro teilnehmender Person

Nr.	Position	Variante 1	Variante 2	Variante 3
1	Durchschnittliche Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltung	1.130	1.130	1.130
Finanzierungsmodell A/B				
2a	Durch P50plus vermiedene Monate in Leistungsbezug	-0,08	-0,26	-0,10
	Fiskalischer Nutzen infolge verminderten Leistungsbezugs (2a·A)	-71,63	-242,47	-95,50
2b	Durch P50plus bewirkte Monate in nicht bedarfsdeckender sv-pfl. Beschäftigung	0,29	0,62	0,59
	Fiskalischer Nutzen infolge nicht bedarfsdeckender Beschäftigung (2b·B)	149,68	323,40	307,85
2c	Durch P50plus bewirkte Monate in bedarfsdeckender sv-pfl. Beschäftigung	0,11	0,23	0,22
	Fiskalischer Nutzen infolge bedarfsdeckender Beschäftigung (2c·C)	74,12	160,15	152,45
3	Durchschnittlicher fiskalischer Nutzen pro teilnehmender Person (2a·A+2b·B+2c·C)	152,18	241,08	364,79
Gesamtfiskalischer Nettoeffekt (3-1)		<u>-977,82</u>	<u>-888,92</u>	<u>-765,21</u>
Finanzierungsmodell C				
4a	Durch P50plus vermiedene Monate in Leistungsbezug	-0,48	-1,42	-0,65
	Fiskalischer Nutzen infolge verminderten Leistungsbezugs (4a·A)	-458,36	-1.343,77	-611,15
4b	Durch P50plus bewirkte Monate in nicht bedarfsdeckender sv-pfl. Beschäftigung	-0,04	-0,09	-0,02
	Fiskalischer Nutzen infolge nicht bedarfsdeckender Beschäftigung (4b·B)	-21,88	-44,52	-11,16
4c	Durch P50plus bewirkte Monate in bedarfsdeckender sv-pfl. Beschäftigung	-0,02	-0,03	-0,01
	Fiskalischer Nutzen infolge bedarfsdeckender Beschäftigung (4c·C)	-10,83	-22,05	-5,53
5	Durchschnittlicher fiskalischer Nutzen pro teilnehmender Person (4a·A+4b·B+4c·C)	-491,07	-1.410,34	-627,84
Gesamtfiskalischer Nettoeffekt (5-1)		<u>-1.621,07</u>	<u>-2.540,34</u>	<u>-1.757,84</u>

Unter den getroffenen Annahmen wurden in der Variante 1 durch die im Jahr 2010 erfolgten Eintritte in das Finanzierungsmodell A/B insgesamt ungefähr 61.500 Personenmonate in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bewirkt. Legt man diese Monate auf die Zahl von ca. 156.000 im Jahr 2010 in das Finanzierungsmodell A/B eingetretenen Personen (gemäß gsub-Datenbank) um, so ergeben sich pro teilnehmender Person 0,4 zusätzlich im Ersten Arbeitsmarkt verbrachte Monate, die zu 27 Prozent der bedarfsdeckenden und zu 73 Prozent der nicht bedarfsdeckenden Beschäfti-

gung zugerechnet werden. Dies ergibt 0,29 beziehungsweise 0,11 zusätzlichen Beschäftigungsmonate pro Teilnehmenden (Zeile 2b und 2c). Multipliziert mit dem fiskalischen Nutzen der Integration pro Monat aus Zeilen B und C der Tabelle 7.3, führt dies zu einem gesamtfiskalischen Nutzen von zusammen 223,80 Euro.

Berücksichtigt werden muss jedoch auch der negative Treatment-Effekt auf das Ende des Leistungsbezugs. In Variante 1 bewirkt das Finanzierungsmodell A/B pro teilnehmender Person 0,08 zusätzliche Monate im SGB-II-Leistungsbezug. Bewertet mit dem (entgangenen) fiskalischen Nutzen pro vermiedenen Monat des Leistungsbezugs aus Zeile A von Tabelle 7.3 ergibt sich ein fiskalischer Verlust pro teilnehmender Person von 71,63 Euro. Summiert man diese gegenläufigen fiskalischen Effekte aufgrund des längeren Leistungsbezugs und der positiven Wirkung auf die Integration, erhält man 152,18 Euro (Zeile 3). Saldiert mit den Kosten der Aufwendungen im Bundesprogramm von 1.130 Euro ergibt sich ein gesamtfiskalischer Nettoverlust von 977,82 Euro.

In Variante 2 wird die längere angenommene Wirksamkeit der Treatment-Effekte sichtbar. Da in den ersten Monaten des Jahres 2010 besonders viele Eintritte in das Bundesprogramm erfolgten, liegt die Zahl der bewirkten Monate für die meisten Teilnehmenden in diesem Szenario weit oberhalb von sechs Monaten. Entsprechend steigt die Zahl der bewirkten Monate ungefähr um den Faktor 2,5 auf 0,85 Monate pro teilnehmender Person. Der fiskalische Nutzen steigt daher auf 241,08 Euro pro am Finanzierungsmodell A/B teilnehmender Person.

In Variante 3 dominieren die stärkeren unterstellten Treatment-Effekte, die auch nicht-nachhaltige Beschäftigung einbeziehen. Es ergibt sich ein fiskalischer Nutzen von 364,79 Euro pro teilnehmender Person, der allerdings noch immer unter den angenommenen zusätzlichen Kosten von 1.130 Euro pro teilnehmender Person liegt.

Die untere Hälfte der Tabelle zeigt die gleiche Rechnung für das Finanzierungsmodell C. Die geschätzten Treatment-Effekte auf nachhaltige Integration und den Abgang aus dem Leistungsbezug sind sämtlich negativ; entsprechend liegen auch die Bestandteile des fiskalischen Nutzens sämtlich im negativen Bereich. Infolge der hohen negativen Treatment-Effekte auf den Abgang aus dem Leistungsbezug dominiert die Wirkung auf die Ergebnisvariable den fiskalischen Nutzen. In der letzten Zeile werden Nutzen und Kosten wiederum saldiert. Die Ergebnisse deuten auf ein erheblich stärker negatives gesamtfiskalisches Ergebnis im Finanzierungsmodell C im Vergleich zum Modell A/B hin.

Die Spannweite der Ergebnisse wird von der unterstellten Dauer einer Integration getrieben, über die wegen der Abschneidegrenze am aktuellen Rand nur Annahmen getroffen werden können. Da die Analysen der Nettoeffizienz auf den Wirkungskoeffizienten beruhen, die in Kapitel 6 geschätzt wurden, basieren sie genauso wie die Wirkungsanalyse auf einer Reihe von Annahmen. Insbesondere werden Substitutions- und Verdrängungseffekte vernachlässigt. Vernachlässigt wird auch, dass ein Teil der aus dem Leistungsbezug ausgeschiedenen, nicht in Beschäftigung integrierten Teilnehmenden möglicherweise andere sozialstaatliche Leistungen erhält, beispielsweise Erwerbsunfähigkeitsrenten, die eigentlich ebenfalls in die gesamtfiskalische Betrachtung eingehen müssten. Ferner basieren die Aussagen auf einer eingeschränkten Auswahl von

Grundsicherungsstellen, was bei der Verallgemeinerung der Ergebnisse in Rechnung zu stellen ist.

In allen Berechnungen dominiert die Kostenseite die Nutzenseite; trotz relativ hoher Treatmenteffekte sind die fiskalischen Nutzen vergleichsweise niedrig, wenn dieser auf alle Teilnehmenden am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ umgelegt wird. Als Kosten werden dabei die Kosten des Bundesprogramms ohne die EGT-Mittel der Grundsicherungsstellen und sonstige Drittmittel angesetzt. Wenn die in Folge des Bundesprogramms zusätzlichen für die Teilnehmenden verausgabten Mittel höher oder niedriger sind, als dies hier unterstellt wird, ändern sich die Schlussfolgerungen der Effizienzanalyse entsprechend. Wenn, wie es die Diskussion in Abschnitt 7.3 ergibt, die Kosten der Regelförderung die insgesamt für die Teilnehmenden am Bundesprogramm aufbrachten Kosten übersteigen, ergeben sich für das Finanzierungsmodell A/B notwendigerweise positive gesamtfiskalische Wirkungen, während das Ergebnis für das Finanzierungsmodell C davon abhängt, welcher Effekt dominiert. Ohne eine genauere Aufschlüsselung der Kosten der Arbeitsmarktförderung Älterer, die es ermöglichen würde, die zusätzlichen Aufwendungen relativ zur Regelförderung präzise zu schätzen, kann derzeit eine abschließende Bewertung der fiskalischen Nettoeffekte nicht gegeben werden.

8 Handlungsempfehlungen

Ziel der Förderung des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ war es u. a., den „Übergang von einem begrenzten Modellprogramm zu einer Regelförderung“ zu erreichen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007). Dazu kam es freilich mit dem Ende der Zweiten Programmphase noch nicht, da von 2011 bis 2015 eine Dritte Programmphase gefördert wird. Gleichwohl steht die Frage nach den Schlussfolgerungen im Raum, die aus der Erfahrungen des Bundesprogramms für die Regelförderung zu ziehen sind. Wir haben uns mit dieser Frage in unserem Angebot zur vorliegenden Evaluation sowie in unserem Ersten Zwischenbericht (Büttner et al. 2009) bereits ausführlich auseinandergesetzt.

Im Grunde zeichnete sich bereits in der Ersten Programmphase ab, dass im Ergebnis des Bundesprogramms kein spezifisches Förderinstrument für ältere (Langzeit-) Arbeitslose gefunden werden würde, das dann vom Gesetzgeber als eine neue Maßnahme der Regelförderung zu implementieren sei. Zweifellos gab es im Bundesprogramm neue Akzente der individuellen Förderung, wie z. B. die stärkere Betonung der Gesundheitsförderung, der räumlichen Mobilität oder des Coaching. Das alles sind aber keine für die Altersgruppe 50plus spezifischen Ansätze, und ihre Umsetzung ist zumindest nach aktueller Gesetzeslage auch nicht mehr von Entscheidungen des Gesetzgebers abhängig, da derartige Formen der individuellen Förderung in den §§ 44 und 45 SGB III (mit Geltung auch für das SGB II) durchaus Platz finden.¹²⁹ Doch nachdem die vorliegende Evaluation nunmehr ergibt, dass das Bundesprogramm im Vergleich zur Regelförderung u. a.

- positive Netto-Effekte im Hinblick auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt aufweist;
- sowohl pro Aktivierung als auch pro nachhaltiger Integration geringere Kosten verursacht als die Regelförderung;
- von den Teilnehmenden positiver beurteilt wird;
- auch unabhängig von der Integration in Erwerbsarbeit durchweg positive Effekte auf die Lebenszufriedenheit und wahrgenommene gesellschaftliche Teilhabe hat,

stellt sich natürlich erneut die Frage, was eigentlich den Erfolg dieses Programms ausmacht und wie man diesen Erfolg verallgemeinern könnte.

8.1 Übertragung der Erfahrungen auf andere Bundesprogramme

Zu einem gewissen Teil scheint uns dieser Erfolg gerade darin begründet zu sein, dass es sich *nicht* um die Regelförderung handelt. Das betrifft zum einen die Befreiung von einschränkenden Regeln, aber zum anderen aber auch die Projektförmigkeit, d. h. dass

¹²⁹ Insofern könnte man natürlich auch argumentieren, dass die Übertragung von Erfahrungen des Bundesprogramms in die Regelförderung teilweise bereits stattgefunden hat, da es bei seinem Beginn noch keine vergleichbar offenen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung gab. Es entzieht sich allerdings unserer Kenntnis und ist nicht Gegenstand unserer Forschung, ob hier bereits durch Wissenstransfer innerhalb des BMAS Erfahrungen aus dem Bundesprogramm in die „Instrumentenreformen“ eingeflossen sind.

für begrenzte Zeiträume Anstöße gegeben und Routinen durchbrochen werden und dass die Aufmerksamkeit auf eine Zielgruppe oder ein Thema gelenkt wird.

Die daraus abzuleitende Empfehlung wäre, auch in Zukunft im Rechtskreis des SGB II thematisch fokussierte Bundesprogramme aufzulegen, an denen die Jobcenter sich nach eigener Entscheidung beteiligen können und für die sie aufgrund eines positiv bewerteten Konzepts und auf Grundlage von Zielvereinbarungen zusätzliche Mittel erhalten. Derartige Bundesprogramme müssten nicht unbedingt so flächendeckend ausgeweitet werden, wie es bei „Perspektive 50plus“ geschehen ist, sie müssten nicht unbedingt über 10 Jahre laufen, und es könnte durchaus mehrere Programme geben, die nacheinander beginnen, teilweise zeitlich überlappend laufen und periodisch auch wieder abgelöst werden. So könnte sich eine Gruppe von Jobcentern z. B. auf die berufliche Förderung von kürzlich Zugewanderten, eine zweite auf Jugendliche mit Migrationshintergrund und ohne Schulabschluss, eine dritte auf die Erschließung der latenten Arbeitskräftenachfrage in KMU und eine vierte auf Suchtproblematiken beziehen. Große Jobcenter könnten sich an zwei oder sogar drei solcher Bundesprogramme beteiligen, aber kein Jobcenter würde an allen teilnehmen. Kooperation und Erfahrungsaustausch auf den Ebenen benachbarter Jobcenter (die erweiterten „Pakte“ im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“), auf Bundesebene und ggf. auf der Zwischenebene von Großregionen haben sich bewährt und sollten für jedes einzelne Programm gepflegt werden, bedürfen aber der professionellen Organisation und fachlichen Moderation, wie es im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ praktiziert wurde.

8.2 Grundlegende Reform der Steuerung in der sogenannten Regelförderung

Wollte man die wesentlichen Elemente dieses Ansatzes wirklich auf Dauer in der sogenannten Regelförderung verallgemeinern, so müsste die Regelförderung wesentlich weniger regelhaft werden. Die Lehren des Bundesprogramms scheinen wesentlich auf der Ebene der *Steuerung* aktiver Arbeitsförderung und der dadurch bewirkten strategischen Ausrichtung und Instrumentenwahl der Grundsicherungsstellen zu liegen, wobei einschränkend darauf hinzuweisen ist, dass das Design des Bundesprogramms und der vorliegenden Evaluation es leider nicht erlauben, die Wirkung und Wirksamkeit jeweils einzelner Elemente dieser Steuerungsphilosophie zu bestimmen. Wenn man jedoch die Grundelemente der Steuerung des Bundesprogramms auf die Regelförderung im SGB II übertragen würde, käme man zu folgenden Empfehlungen:

- Reduzierung des Verwaltungshaushalts im SGB II auf die Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne, also die Kunden- und Leistungsverwaltung und die physische Infrastruktur, und dementsprechende Ausweitung der Eingliederungsmittel, die auch für eigenes Personal in Beratung, Vermittlung, Fallmanagement usw., also im gesamten Bereich der Arbeit „mit“ den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einsetzbar wären;
- Koppelung der Zuweisung von Eingliederungsmitteln an Zielvereinbarungen und Zielerreichung statt an die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten;

- Schaffung weiterer Erfolgsanreize durch Elemente des so genannten „Passiv-Aktiv-Transfers“ – d. h. Einsparungen im Leistungsbereich, die durch Reduzierung der Hilfebedürftigkeit erreicht werden und bestimmte Referenzwerte¹³⁰ übertreffen, stehen zu definierten Anteilen in den beiden folgenden Haushaltsjahren als zusätzliche Eingliederungsmittel zur Verfügung;
- Freiheit für die Jobcenter bei der Aufteilung der Verwendung dieser Eingliederungsmittel entweder für eigenes Personal, das in Beratung, Vermittlung und Fallmanagement unmittelbar mit den Hilfebedürftigen arbeitet, oder für die Beauftragung von Dritten;
- weitere Reduzierung der gesetzlichen Vorgaben für konkrete Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung auf den letztlich recht überschaubaren Grundbestand an Interventionsformen¹³¹;
- Ergänzung der Steuerung der Arbeitsförderung über Zielvereinbarungen und Zielerreichung durch Systeme des professionellen Austauschs und des Ideenwettbewerbs sowie die Beschränkung von Verordnungen und Weisungen auf den Bereich des Leistungsrechts;
- Entwicklung eines Systems zur differenzierten statistischen Erfassung von Elementen aktiver Arbeitsförderung, die ggf. auch gleichzeitig gegenüber einer Person erbracht werden können, als Grundlage für die Erstellung von Eingliederungsbilanzen und für die Wirkungsforschung nach dem Wegfall der gesetzlichen Normierung von Maßnahmen.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass die Umsetzung einiger dieser Empfehlungen eine größere personalpolitische Flexibilität erfordert als sie derzeit in Deutschland im Öffentlichen Dienst im Allgemeinen und auch bei Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit gegeben ist; es würde aber im vorliegenden Kontext zu weit führen, Lösungsvorschläge für dieses Problem zu machen.

Den auf diese Weise in ihrer Handlungsautonomie gestärkten Jobcentern wäre aufgrund unserer Analyse zum Zusammenhang von Strategie und Erfolg zu raten:

- Auch bei Zielgruppen, deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zunächst schwierig erscheint, sollten dennoch keine Abstriche von dieser Zielsetzung gemacht werden, denn dann erreicht man mehr.
- Zusätzliche Mittel, die durch Bundesprogramme oder ergebnisabhängige Mittelzuweisung vorübergehend verfügbar werden, sollten teilweise in eigenes Personal in-

¹³⁰ Als Referenzwerte könnten die ursprüngliche Zielvereinbarung, der Bundesdurchschnitt oder der Durchschnitt der jeweiligen SGB II-Vergleichsgruppe herangezogen werden.

¹³¹ Die Maßnahmen der Arbeitsförderung lassen sich letztlich reduzieren auf Information (einschl. Öffentlichkeitsarbeit), Beratung, Vermittlung, auf Arbeitsuche bezogene Trainings, berufliche (Weiter) Bildung, zweckgebundene Zuschüsse, verhaltens- oder ergebnisabhängige Prämien und zweckgebundene Darlehen, wobei mit Ausnahme von Training und Weiterbildung alle diese Leistungen sowohl an Arbeitgeber als auch an Arbeitnehmer erbracht werden können. Folglich würde es ausreichen, die Jobcenter gesetzlich zu legitimieren, derartige Leistungen einzusetzen, um die gesetzlich vorgegebenen und in Zielvereinbarungen konkretisierten Ziele zu erreichen.

vestiert, teilweise für zusätzliche Beauftragung von Trägern verwendet werden. Zusätzliches eigenes Personal sollte nicht über die Organisation verstreut werden, sondern eine *task force* bilden, die zusammen mit externen Kooperationspartnern auf die Erreichung definierter Zielsetzungen angesetzt wird.

- Ebenso wie beauftragte und bezahlte externe Partner sollten auch sonstige Kooperationspartner daraufhin bewertet werden, was sie zur Zielerreichung beitragen; die Pflege umfangreicher Netzwerke ist kein Ziel an sich und kann Kräfte binden, die an anderer Stelle fehlen.

8.3 Personaleinsatz zahlt sich aus

Im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ wurde mit einem geringeren Einsatz kosten trächtiger Instrumente, vor allem mit weniger geförderter Beschäftigung und weniger Zuschüssen an Arbeitgeber, ein Mehr an Integrationen erreicht, wodurch das Verhältnis von Ausgaben zu Integrationen günstiger wurde als in der Regelförderung. Das Geheimnis dieses Erfolges dürfte darin liegen, dass mehr Gewicht auf die Erbringung komplexer sozialer Dienstleistungen (Beratung, Vermittlungsunterstützung, Coaching, Gesundheitstraining usw.) gelegt wurde als auf die Subventionierung von Beschäftigung. Die Erfahrung, dass ein erhöhter Personaleinsatz und damit günstigere Betreuungsschlüssel und höhere Kontaktdichte positive Effekte auf die Beschäftigungsaufnahme haben, wurde in jüngerer Zeit auch in anderen Kontexten gemacht (vgl. Koning 2009; Schiel et al. 2006; Hainmueller et al. 2009; Hofmann et al. 2010, 2012). Natürlich kommt es außer auf das Vorhandensein von Personal auch auf die Ausbildung und die Zielorientierung an. Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ hat hierzu die Erfahrung beizutragen, wie man durch thematisch zentrierten und moderierten Erfahrungsaustausch die Entwicklung professioneller Kulturen im Bereich der aktiven Arbeitsförderung fördert und wie man bei der Steuerung eines Programms mit sehr wenigen Kennziffern auskommt.

8.4 Schlussfolgerungen im Hinblick auf besonders arbeitsmarktferne und in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkte Gruppen

Mit dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) wurden gezielt ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen angesprochen. Es sollte sich um solche Personen handeln, die für den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II (damaliger Fassung) in Frage kamen, d. h. dieses Teilprogramm war ausdrücklich als Alternative zur geförderten Beschäftigung konzipiert. Andererseits waren die für die Grund sicherungsstellen gesetzten finanziellen Anreize bezüglich einer Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt insofern widersprüchlich, als zwar einerseits Integrationen deutlich höher honoriert wurden als Aktivierungen, andererseits aber Zielgrößenplanungen für Integrationen auf 10 Prozent der Aktivierungen begrenzt wurden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009). Wenn nun diese vorgegebene Integrationsquote mit 9,8 Prozent knapp erreicht wurde, so ist nicht klar, ob dieses den Realismus der Einschätzungen bei der Konzipierung des Finanzierungsmodells oder seine Anreizstruktur widerspiegelt. Folglich lässt sich im Ergebnis nicht eindeutig sagen, ob auch bei dieser Zielgruppe höhere Integrationserfolge möglich gewesen wären oder nicht.

Empirisch gesichert lässt sich feststellen, dass die Programmteilnahme als solche positive Wirkungen auf Lebenszufriedenheit und soziale Teilhabe auch in dieser Gruppe zeigt. Wegen der eingeschränkten gesundheitlichen Leistungsfähigkeit ist die Erwerbsintegration zu relativ hohen Anteilen nur in Teilzeit möglich, weshalb ein Verlassen des Leistungsbezugs als Folge der Arbeitsaufnahme in aller Regel nicht zu erwarten ist. Hinzu kommt, dass sich die subjektiven Reaktionen auf die Erwerbsintegration im Durchschnitt von derjenigen der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B deutlich unterscheiden: Während die einen im Zeitverlauf optimistischer bezüglich ihrer Perspektiven werden, werden die anderen skeptischer. Die Nachhaltigkeit ihrer Erwerbsintegration ist daher nicht nur im Beobachtungszeitraum empirisch gesichert geringer, sondern auch die mittelfristige Verbleibsprognose ist ungünstiger. Aus diesen Gründen ist eine gesamtfiskalisch auch nur neutrale Bilanz der Aktivierung dieser Gruppe für den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zu erwarten.

Daraus ergeben sich folgende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Schlussfolgerungen:

- (1) Aus rein fiskalischer Perspektive ist es kostengünstiger, diese Personengruppe „passiv“ zu versorgen und nicht zu aktivieren. Sofern dabei negative Abstrahlungseffekte auf die Glaubwürdigkeit des Aktivierungsanspruchs einer „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ gegenüber den anderen, weiterhin zu aktivierenden Gruppen zu befürchten sind, wäre der Verweis auf ein anderes Leistungssystem (z. B. eine steuerfinanzierte Erwerbsminderungsrente oder ein erleichterter Zugang zur Grundsicherung bei Erwerbsminderung – vgl. Brussig und Knuth 2011) zu erwägen.
- (2) Aus gesellschaftspolitischer Perspektive ist ein solches „Abschieben“ in eine passive Leistung nicht akzeptabel. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Betroffenen ihre Aktivierung im Durchschnitt offenbar nicht als unerwünschten Eingriff in ihr Leben wahrnehmen, sondern darauf mit positiven Veränderungen ihrer bekundeten psychischen und sozialen Befindlichkeit reagieren, folgt aus dem Sozialstaatsgebot und speziell dem sozialrechtlichen Grundsatz, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Satz 1 SGB XII), dass ihnen Angebote zur gesellschaftlichen Teilhabe gemacht und, soweit notwendig, sogar verpflichtend nahe gebracht werden.
- (3) Die offene Frage dabei ist, welchen Stellenwert Erwerbsarbeit bei diesen Teilhabeangeboten haben soll: Einerseits stellt in der entwickelten Arbeitsgesellschaft Erwerbsarbeit für Personen im Erwerbsalter die Normalform und Grundlage gesellschaftlicher Teilhabe dar; andererseits bricht sich die Verwirklichung dieser Normalitätsvorstellung an der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Zielgruppe. Sofern jedoch Teilhabeangebote in Erwägung gezogen werden, die nicht auf Erwerbsarbeit zielen, stellt sich auch unter diesem Gesichtspunkt die Frage nach dem adäquaten Leistungsträger: Sollte eine derartige „soziale Aktivierung“ im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder eher im Rahmen der Sozialhilfe entwickelt werden?
- (4) Schließlich bleibt als Ausweg für Personen mit zwar eingeschränkter und am allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich nicht verwertbarer, aber dennoch einigermaßen verlässlich abrufbarer residualer Leistungsfähigkeit die (mehr oder weniger) dauerhaft geförderte Beschäftigung als Simulation des Normalfalls gesellschaftlicher

Teilhabe, derzeit im Rechtskreis des SGB II implementiert als „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e. Nach den Erfahrungen mit der Aktivierung der Zielgruppe für den allgemeinen Arbeitsmarkt im Finanzierungsmodell C lassen sich die Fragen zur Bewertung einer solchen Förderung neu stellen:

- Um wie viel ist die dauerhafte Subventionierung einer bedarfsdeckenden Beschäftigung gesamtfiskalisch teurer als die dauerhafte Versorgung mit passiven Leistungen?
- Um wie viel ist sie teurer als die Versorgung mit passiven Leistungen plus einer dauerhaften Aktivierung, die überwiegend nicht in nachhaltige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt führen würde?
- Wie stellt sich der Teilhabeeffekt einer geförderten Beschäftigung im Vergleich zu einer nicht auf Erwerbsarbeit gerichteten „sozialen Aktivierung“ dar?
- In welchem Verhältnis steht die „Teilhabedifferenz“ zur Kostendifferenz?

Die Bewertung des Verhältnisses von gesellschaftlichem Nutzen und fiskalischen Kosten wird dann letztlich eine politische Entscheidung sein. Sie mit wissenschaftlichen Befunden vorzubereiten, würde eine Evaluation „geförderter Arbeitsverhältnisse“ nach § 16e voraussetzen, die von vornherein Teilhabeaspekte in den Vordergrund stellt und ein adäquates Instrumentarium zu ihrer Messung entwickelt.

8.5 Evaluierbarkeit arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen

In den letzten 15 Jahren hat sich in Deutschland im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Evaluationskultur entwickelt, die in anderen Politikfeldern ihres Gleichen sucht und den internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht. Die Datenlage bezüglich prozessproduzierter Daten bezüglich Beschäftigung, Arbeitsuche, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug ist ausgezeichnet, die Dienstleistungen zur Aufbereitung und Bereitstellung dieser Daten für die Wirkungsforschung sind gut entwickelt. Woran es jedoch immer noch fehlt, ist die evaluationsadäquate Implementation von Programmen und Instrumentenreformen. Weder beim Gesetzgeber noch beim zuständigen Ministerium besteht ein ausreichendes Bewusstsein darüber, dass Programme, Maßnahmen und Reformen, die irgendwann evaluiert werden sollen, von vornherein so gestaltet und implementiert werden müssen, dass eine Evaluation nicht nur möglich ist, sondern auch den bestmöglichen Erkenntnisgewinn liefert. Die Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ ist in dieser Hinsicht geradezu exemplarisch, weshalb die gemachten Erfahrungen unter dem Gesichtspunkt der Evaluierbarkeit von Arbeitsmarktpolitik abschließend resümiert werden sollen.

- (1) Die Zielsetzung einer Intervention in den Arbeitsmarkt muss klar definiert sein, da anderenfalls kein Konsens über die Zielindikatoren herzustellen ist. Beim Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ war dieses Desiderat in vorbildlicher Weise erfüllt; sogar die Zielindikatoren waren durch die Bedingungen der Refinanzierung operationalisierungsnah vordefiniert.
- (2) Voraussetzung jeder Wirkungsanalyse einer arbeitsmarktpolitischen Intervention ist das Vorhandensein einer Kontrollgruppe, die von dieser Intervention ausgenommen ist, und das nicht als Ergebnis einer systematischen Selektion. Diese Voraussetzung

war im vorliegenden Fall wegen des zeitlich gestreckten Prozesses des Zutritts von Grundsicherungsstellen zum Bundesprogramm eher erfüllt als bei Maßnahmen der Regelförderung, die flächendeckend eingeführt werden. Da der Zutritt zum Bundesprogramm jedoch nicht ausschließlich durch Zufall gesteuert war, besteht auch hier die Gefahr von Selektionsverzerrungen. Vor diesem Hintergrund bleibt die Evaluation mit Hilfe experimenteller Treatment- und Kontrollgruppen ein Ideal, das durch quasi-experimentelle Verfahren nur approximiert werden kann. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass randomisierte Kontrollgruppenversuche in der Umsetzung auf weitaus weniger Akzeptanzprobleme stoßen, als oft angenommen wird.

- (3) Die Regeln für den Zugang in ein Programm sollten aus der Perspektive der Evaluation klar und einheitlich sein. Hier besteht ein offensichtlicher Zielkonflikt zur wünschenswerten Gestaltungsfreiheit vor Ort, der im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ exemplarisch zu Tage trat: Von verpflichtender pauschaler Zuweisung aller Angehörigen der Altersgruppe über freiwillige Selbstselektion der motivierten Teilnehmenden bis zur gezielten Auswahl „geeigneter“ Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Fachkräfte war im Bundesprogramm alles möglich. Die Folge ist, dass in der Evaluation Zweifel nicht ausgeräumt werden können, dass hinter der Selektion in die Teilnahme in den Daten nicht beobachtbare systematische Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden verborgen bleiben.
- (4) Es muss eindeutig dokumentiert sein, welche Personen einem Treatment ausgesetzt sind und welche nicht. Diese Voraussetzung konnte im vorliegenden Falle nicht vollständig erfüllt werden: Die Aktivierungen wurden in der Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank nicht vollständig und nicht von allen Grundsicherungsstellen erfasst. Die Datenqualität wäre wahrscheinlich besser gewesen, wenn die Vergütungen an die individuelle Erfassung statt an die summarische Aktivierungs- und Integrationsstatistik gekoppelt worden wären. Dazu hätte man allerdings vom Beginn der Zweiten Programmphase an in der Lage sein müssen, Individualdaten zu erfassen.
- (5) Die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zur Erfassung von Individualdaten und ihrer Verknüpfung mit vorhandenen Geschäftsdaten müssen gegeben sein. Während diese Voraussetzung im Regelgeschäft, also bei den gesetzlich definierten Instrumenten, bereits durch SGB II und SGB III erfüllt ist, stellen sich bei Sonderprogrammen neue Fragen. Sie wurden im vorliegenden Falle dadurch verkompliziert, dass vor dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ die Obersten Landesbehörden für datenschutzrechtliche Genehmigungen zuständig waren, die über den Daten- und Maßnahmenkatalog des SGB II hinausgingen.
- (6) Das konkrete Treatment einer Person sollte möglichst genau und differenziert erfasst werden. Gängige Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Instrumente müssen i. d. R. das eigentliche Treatment als „black box“ behandeln bzw. können es nicht weiter differenzieren als die gesetzliche Differenzierung (und damit die datentechnische Differenzierung in den Geschäftsdaten der Bundesagentur) reicht. Je weiter jedoch der Katalog der gesetzlich definierten Instrumente reduziert und durch sehr weite „Instrumenten-Mäntel“ wie z. B. den § 45 SGB III ersetzt wird, desto weniger lässt

die Zuordnung des Treatment zu einer gesetzlichen Kategorie Rückschlüsse auf den eigentlich Inhalt zu. Hier besteht ein offensichtlicher Zielkonflikt zwischen dezentraler arbeitsmarktpolitischer Gestaltungsfreiheit und der Evaluation ihrer Ergebnisse, der bei der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ exemplarisch durchgearbeitet werden musste: In der Teilnahme- und Maßnahmendatenbank wurde ein eigenes differenziertes System von Maßnahmen implementiert. Dieses baute auf den Erfahrungen aus der Ersten Programmphase mit den seinerzeit vorkommenden Maßnahmen auf, konnte aber das Aufkommen neuer Maßnahmen während der Zweiten Programmphase nicht antizipieren. Darüber hinaus lässt sich die Art der Erfassung von Maßnahmen nur schwer vereinheitlichen, insbesondere bei Formen der Aktivierung, die allenfalls durch professionelle Standards, aber nicht durch äußere Merkmale definierbar sind (z. B. Abgrenzung zwischen Beratung und Coaching).

- (7) Zum Zweck einer aussagekräftigen Effizienzanalyse sollten Kostendaten in weit größerer Differenzierung bereitgestellt werden, als dies derzeit der Fall ist. Im Fall der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ war es äußerst schwierig, die verausgabten Mittel dem Bundesprogramm oder dem Regelgeschäft zuzuordnen. Es mussten ferner Annahmen darüber getroffen werden, welche Kosten des Regelgeschäfts der Zielgruppe des Bundesprogramms zugeordnet werden können. Die Kosten des Bundesprogramms waren nur pauschal erhältlich; selbst die Zuordnung zu den Finanzierungsmodellen war uneindeutig. Wünschenswert wäre es dagegen, unterhalb der Ebene des Bundesprogramms die Kosten eines bestimmten Instrumenteneinsatzes in den Daten zu dokumentieren. Aufgrund dieser Erfassungslücken ist derzeit eine Aussage, ob das Bundesprogramm aus dem fiskalischen Blickwinkel positiv oder negativ zu bewerten ist, nur unter Zuhilfenahme grober Annahmen möglich. So gut derzeit in Deutschland – bei allen genannten Einschränkungen – die Versorgung mit Daten auf individueller Ebene ist, so schlecht ist sie hinsichtlich der Finanzdaten.

Es wäre folglich sinnvoll, die Implementation eines arbeitsmarktpolitischen Programms gemeinsam mit den Evaluatoren zu planen und die erforderlichen Vorkehrungen frühzeitig zu treffen, bis hin zur Einarbeitung der Anforderungen der Evaluation in die Richtlinien und Zuwendungsbescheide. Die bisher vorherrschende Praxis ist jedoch umgekehrt: Erst wird ein Programm gestartet, dann die Evaluation ausgeschrieben. Selbst wenn, wie im vorliegenden Falle, die Ausschreibung und Beauftragung der Evaluation relativ frühzeitig erfolgt, so sind doch die Weichen für die Implementation bereits gestellt, bevor die Evaluatoren bestimmt worden sind. Auch wird in den Zeitplanungen derzeit nicht berücksichtigt, dass etwaige datenschutzrechtliche Genehmigungsanträge nur von den bereits beauftragten Evaluatoren gestellt werden können, da es sich vorher nicht um ein „bestimmtes Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ i. S. v. § 75 Abs. 1 Satz 1 SGB X handelt. Der Zeitbedarf für das Genehmigungsverfahren wäre folglich in den Terminfestsetzungen für Evaluationen zu berücksichtigen, was bisher regelmäßig nicht der Fall ist.

Aus allen diesen Gründen schließt der vorliegende Abschlussbericht mit der Explikation der Essentials für die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Programmen. Sie sollten

verbindlich gemacht werden für alle Referate des Ressorts, in denen Reformen und Programme vorbereitet werden, die später einmal evaluiert werden sollen.

Literaturverzeichnis

- Angrist Joshua D.; Pischke, Jörn-Steffen (2009): *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton/Oxford.
- Angrist, Joshua D. (1990): Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administrative Records. In: *American Economic Review*, vol. 80(3), S. 313-336.
- Apel, Helmut; Fertig, Michael (2009): Operationalisierung von "Beschäftigungsfähigkeit". Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* (1), S. 5–28.
- Bacher, Johann; Pöge, Andreas; Wenzig, Knut (2010): *Clusteranalyse. Anwendungsorientierte Einführung in Klassifikationsverfahren*, München: Oldenbourg.
- Bandura, Albert (1977): Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. In: *Psychological Review*, 1977, 84 (2), S. 191-215.
- Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Bernhard, Stefan; und viele andere (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. Nürnberg.
- Bergemann, Annette; Gerard J. van den Berg (2008): Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey. In: *Annales d'Economie et de Statistique*, vol. 91/92, S. 377-399.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011, IAB Stellungnahme, Nr. 8/2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Blossfeld, Hans-Peter; Golsch, Katrin; Rohwer, Götz (2007): *Event History Analysis with Stata*. Mahwah.
- Boockmann, Bernhard und Susanne Steffes (2005), Individual and Plant-level Determinants of Job Durations in Germany, ZEW Discussion Paper No. 05-89, Mannheim., ZEW Discussion Paper No. 05-89, Mannheim
- Boockmann, Bernhard; Zwick, Thomas; Ammermüller, Andreas; Maier, Michael (2012): Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence From Natural Experiments. In: *Journal of the European Economic Association*, 10(4), S. 735-764
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: *WSI-Mitteilungen* 62 (6), S. 287–294.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2011): Die Zukunft der Grundsicherung. Individualisieren, konzentrieren, intensivieren. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08713.pdf>.
- Brussig, Martin; Walter, Thomas; Knuth, Matthias; Boockmann, Bernhard (2010): Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention. Eine empirische Analyse für ALG II-Beziehende. In: *Sozialer Fortschritt* (10-11), S. 279–289.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2011a): *Arbeitslose nach Rechtskreisen. Deutschland nach Ländern. Jahreszahlen 2010*. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201012/iiii4/akt-dat-jz/akt-dat-jz-d-0-xls.xls>.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2011b): *Methodische Erläuterungen und Hinweise für die Daten zur Eingliederungsbilanz 2010 nach § 54 SGB II*. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/Generische-Publikationen/Glossar-Eingliederungsbilanz-SGBII-2010.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2011c): *Beschäftigungsstatistik, Beschäftigte - begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse, Quartalszahlen 2010*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012a): *Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Deutschland, Berichtsjahr 2010. (ohne Daten der zKT)*. Nürnberg Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201012/eb/sgbii-dwo-eb-sgbii/eb-sgbii-d-0-pdf.pdf>.

- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012b): Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Deutschland, Berichtsjahr 2010. (mit Daten der zkt). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201012/eb/sgbii-dwo-zkt-eb-sgbii/eb-sgbii-d-0-pdf.pdf>.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (2011): Siedlungsstrukturelle Regionstypen, Stand 2011. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/PneJze>, Abruf am 1.9.2012.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundversicherung für Arbeitsuchende). Langfassung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/f356-hartz-bericht-langfassung.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Aufruf zur Einreichung von Anträgen auf Förderung in der zweiten Programmphase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ . Bekanntmachung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 16. August 2007.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Modellansatz zur Förderung integrationsschwächerer Langzeitarbeitsloser . Sonderförderung im Rahmen des Programms Perspektive 50plus ab 2010. Neues Finanzierungsmodell C – (Version vom 20.10.2009).
- Bundesregierung (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berlin (Bundestagsdrucksache, 16/11488). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/114/1611488.pdf>.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Neuffer, Stefanie; Neukirch, Sabine; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2007): Evaluation der ersten Phase des Bundesprogramms "Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2005 - 2007). Endbericht. Gelsenkirchen.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose (IAQ-Report, 2008-03). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-03.pdf>, zuletzt geprüft am 03.09.2008.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim; Boockmann, Bernhard; Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Rosemann, Martin (2009): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2008 – 2010). Erster Zwischenbericht. Anhang. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim; Boockmann, Bernhard; Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Rosemann, Martin (2010a): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010). Zweiter Zwischenbericht. Hauptband. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Kreuzer, Sibylle; Schweer, Oliver; Zink, Lina (2010b): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010). Zweiter Zwischenbericht. Anhang. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Büttner, Renate; Jäckel, Lisa; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Zink, Lina; Stegmann, Tim; Boockmann, Bernhard; Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Rosemann, Martin (2011a): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010). Dritter Zwischenbericht. Hauptband. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Büttner, Renate; Jäckel, Lisa; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Zink, Lina; Stegmann, Tim; Boockmann, Bernhard; Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Rosemann, Martin (2011b): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010). Dritter Zwischenbericht. Anhang. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Caliendo, Marco; Kopeinig, Sabine (2008): Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching, *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31-72.

- Cleves, Mario; Gould, William; Gutierrez, Roberto; Marchenko, Yulia (2008): An Introduction to Survival Analysis Using Stata. College Station. 2. Auflage.
- Dorner, Matthias; Heining, Jörg; Jacobebbinghaus, Peter; Seth, Stefan (2010): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975-2008. FDZ Datenreport, 01/2010. Nürnberg.
- Dornette, Johanna; Jacob, Marita (2006): Zielgruppenerreichung und Teilnehmerstruktur des Jugendsofortprogramms JUMP (IAB-Forschungsbericht, 16). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1606.pdf>.
- Erlinghagen, Marcel; Kalina, Thorsten; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot (2002): Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Peter Brödner und Matthias Knuth (Hg.): Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. München und Mering: Rainer Hampp Verlag (Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung, 3), S. 303–377.
- Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Stockholm). 23. und 24. März 2001. Online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/ACF191B.html.
- Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert (2006): Imputation Rules to Improve the Education Variable in the IAB Employment Subsample. In: Schmollers Jahrbuch (Journal of Applied Social Science Studies), vol. 126(3), S. 405-436.
- Grunow, Dieter (2003a): Der Ansatz der Politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: Grunow (2003b), S. 15-59.
- Grunow, Dieter (2003b): Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch. Opladen: Leske + Budrich (UTB, 8206 : Politikwissenschaft).
- Hagen, Tobias; Spermann, Alexander (2004): Hartz-Gesetze: Methodische Ansätze zu einer Evaluierung. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 74. Baden-Baden.
- Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2009): Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany (IAB Discussion Paper, 13). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp1309.pdf>.
- Heckman, James J.; Lalonde, Robert J.; Smith, Jeffrey A. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, Orley; Card, David (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 3. Amsterdam.
- Heckman, James; Ichimura, Hidehiko; Smith, Jeffrey; Todd, Petra (1998): Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. In: Econometrica, vol. 66(5), S. 1017-1098.
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. Modellprojekt in den Arbeitsagenturen (IAB-Kurzbericht, 9). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0910.pdf>.
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: *Zeitschrift für Evaluation* 11 (1), S. 7–38.
- Imbens, Guido W.; Wooldridge, Jeffrey M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. In: Journal of Economic Literature, vol. 47(1), S. 5–86.
- Knuth, Matthias (2009): Grundsicherung "für Arbeitsuchende": Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–75. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/rv87038n95810841/fulltext.pdf>.
- Knuth, Matthias; Erlinghagen, Marcel (2006): Flexible Unternehmen -stabile Beschäftigung? In: Werner Nienhüser (Hg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen: theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse. München: Rainer Hampp Verlag, S. 11–38.
- Koning, Pierre (2009): The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands. In: *Empirical Economics* 37 (2), S. 393–409. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/hh22r25t8k5753u7/fulltext.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.2011.
- Lechner, Michael; Conny Wunsch (2011): Sensitivity of Matching-Based Program Evaluations to the Availability of Control Variables. IZA Discussion Papers 5553, Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn.

- Lemieux, Thomas; Milligan, Kevin (2008): Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach. In: *Journal of Econometrics*, vol. 142(2), S. 807-828.
- McFadden, Daniel (1973): Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior, in P. Zarembka (ed.): *FRONTIERS IN ECONOMETRICS*. Academic Press: New York, S. 105-142.
- OECD (2011): *Taxing Wages 2009-2010*, Paris.
- Promberger, Markus; Wenzel, Ulrich; Pfeiffer, Sabine; Hackett, Anne; Hirsland, Andreas (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit. *WSI Mitteilungen*, Nr. 2/2008, S. 70-76.
- Puhani, Patrick (2008): The Treatment Effect, the Cross Difference, and the Interaction Term in Nonlinear "Difference-in-Differences" Models, IZA Discussion Paper 3478, Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn.
- Rosenbaum, Paul R.; Rubin, Donald (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: *Biometrika*, vol. 70, S. 41-55.
- Rosenbaum, Paul R.; Rubin, Donald (1985). Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician*, volume 39, No. 1. S. 33-38.
- Rüb, Felix and Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB II-Trägern. IAB-Forschungsbericht, Nr. 1/2007, Nürnberg; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Rubin, Donald B. (1974): Estimating Causal Effects to Treatments in Randomised and Nonrandomised Studies. In: *Journal of Educational Psychology*, 66, S. 688-701.
- Ruppe, Kathi (2009): Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland. IAB-Discussion Paper 6/2009. Nürnberg.
- Schiel, Stefan; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Schröder, Helmut (2006): Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. Stand der Begleitforschung zum Ende der Programmlaufzeit (IAB-Forschungsbericht, 7).
- Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Gilberg, Reiner; Kruppe, Thomas (2008): Öffentliche Arbeitsvermittlung: Mehr Personal - mehr Zeit - mehr Vermittlungen. IAB-Kurzbericht, 21/2008. Nürnberg.
- Schütz, Holger (2009): Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-177.
- Stata Press (2009-MV): *Stata Multivariate Statistics Reference Manual*, College Station: Stata Press.
- Statistisches Bundesamt (2011): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus (Fachserie 1 Reihe 3)*. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300107005.xls?__blob=publicationFile.
- Stephan, Gesine (2008): The Effects of Active Labor Market Programs in Germany. An Investigation Using Different Definitions of Non-Treatment. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 228(5/6), S. 586-611.
- Stephan, Gesine (2011): Wage, tenure, and employment effects of wage subsidies: Does the industry matter? *LASER discussion papers*, 53. Nürnberg-Erlangen.
- WZB; infas (2006): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. Berlin, Bonn.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2007): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Bericht durch den Forschungsverbund. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Institut Arbeit und Qualifikation; TNS Emnid. Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.*
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2008): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Institut Arbeit und Qualifikation; TNS Emnid. Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.*