



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

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“

Kurzfassung des Endberichts

vorgelegt von

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

und

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

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

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

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

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

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

Tübingen/Köln/Berlin, den 25. November 2015

1 Einleitung

Mit dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Beschluss des Koalitionsvertrages¹ realisiert und einen neuen Lösungsansatz erprobt, um einen möglichst hohen Anteil arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter durch intensive und konsequente Aktivierung dabei zu unterstützen, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Für einen Teil der trotz konsequenter Aktivierung nicht integrierten Leistungsberechtigten sah das Modellprojekt eine öffentlich geförderte Beschäftigung vor.

Das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ bestand aus zwei Phasen. Die erste Phase, die Aktivierungsphase, die in allen teilnehmenden Jobcentern mindestens sechs Monate dauern musste, beinhaltete eine intensive Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten oder Qualifizierung und Förderung. Das Ziel dieser Phase war es, die Teilnehmenden bereits während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn eine Integration nicht realisiert werden konnte, bestand für einen Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase die Möglichkeit an der zweiten Phase, der Beschäftigungsphase, teilzunehmen. Diese zweite Phase konnte bis zu 36 Monate dauern und umfasste eine öffentlich geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende sozialversicherungspflichtige² Beschäftigung im Umfang von 20 oder 30 Wochenstunden. Während der Beschäftigungsphase war für die geförderten Personen zusätzlich ein beschäftigungsbegleitendes Coaching vorgesehen. Dieses hatte zum Ziel auch in dieser Phase möglichst viele Übergänge in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erreichen.

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

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

Diese Kurzfassung beinhaltet die zentralen Ergebnisse der Evaluation des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ sowie die aus den Ergebnissen abgeleiteten Handlungsempfehlungen für die Konzeption und Umsetzung ähnlicher Programme. Neben diesem einleitenden Abschnitt wird im folgenden Abschnitt (Abschnitt 2) zunächst das methodische Vorgehen beschrieben. In den Abschnitten 3 und 4 werden die zentralen Erkenntnisse und Ergebnisse der Aktivierungs- und Beschäftigungsphase zusammenfassend dargestellt. In Abschnitt 5 erfolgt ein Überblick über die Ergebnisse zur Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe. Gegenstand von Abschnitt 6 sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalysen

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

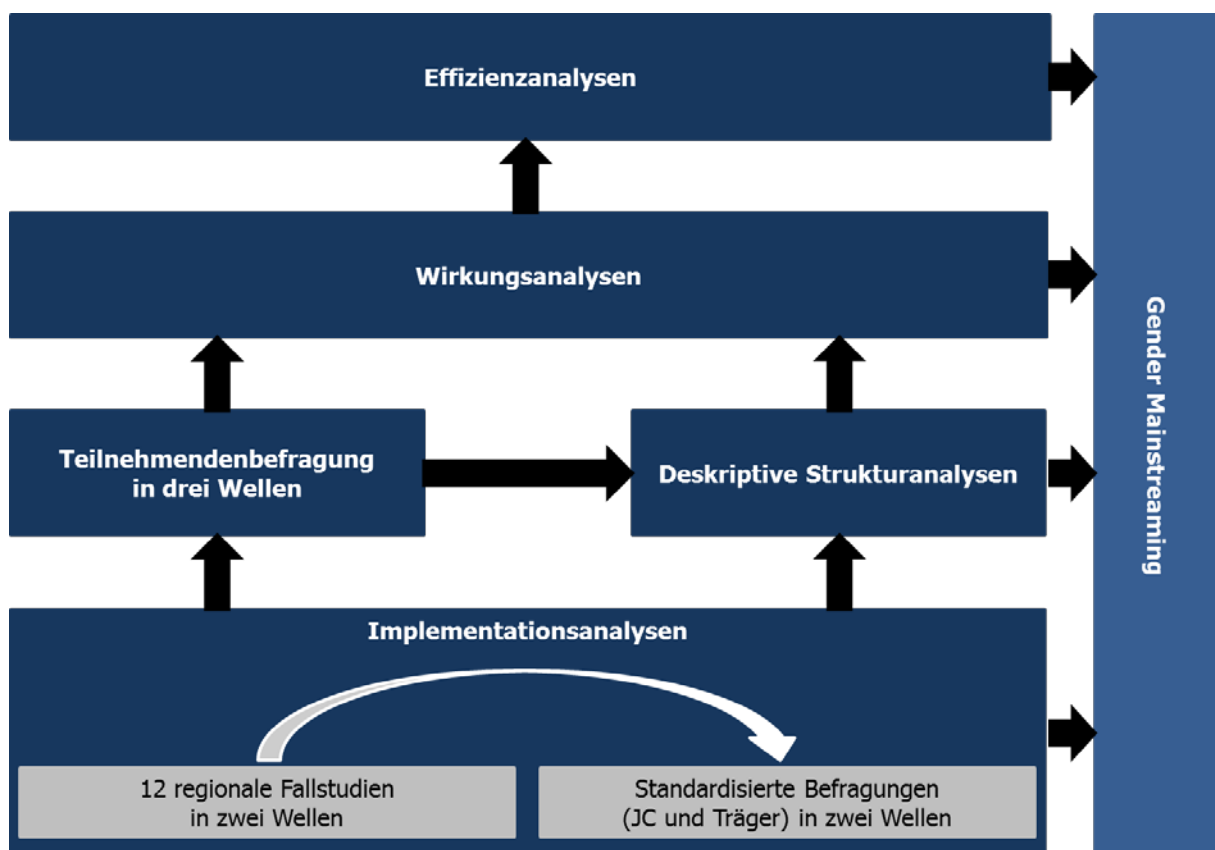
² Die Sozialversicherungspflicht im Rahmen der Beschäftigungsphase schloss explizit die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus (BMAS 2010). Dadurch wurde verhindert, dass Teilnehmende der Beschäftigungsphase Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erwerben.

und im Abschnitt 7 wird auf die zentralen gleichstellungspolitischen Aspekte eingegangen. Die Kurzfassung endet mit Handlungsempfehlungen der Evaluation für die Umsetzung vergleichbarer arbeitsmarktpolitischer Programme.

2 Das Forschungsprojekt

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

Abbildung 2.1: Aufbau des Forschungsprojekts



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Struktur des Modellprojekts wurde bei sämtlichen Arbeitsschritten bereits in der Evaluationskonzeption mitgedacht und bei sämtlichen Untersuchungsschritten berücksichtigt. Die einzelnen Untersuchungsschritte sind in Abbildung 2.1 grafisch dargestellt. Grundlage der Evaluation waren die Implementationsanalysen. Im Rahmen dieser wurden die Konzeption und Umsetzung des Modellprojekts eingehend untersucht, was eine Analyse der unterschiedlichen Aktivierungs- und Betreuungskonzepte der einzelnen Jobcenter einschloss. Kernelemente der Implementationsanalyse waren zwölf regionale Fallstudien sowie standardisierte Befragungen der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter, der Beschäftigungsträger und der Teilnehmenden. Da die Teilnehmendenbefragung sehr umfangreich war und über die Zwecke der Implementationsanalyse hinausging, stellte sie im Untersuchungs-

konzept einen separaten Arbeitsschritt dar. Die Teilnehmendenbefragung und die Implementationsanalysen wiederum bildeten die Grundlage für die deskriptiven Strukturanalysen, die neben einer Analyse der Teilnehmendenstruktur auch Auswertungen zur Umsetzung und zum Programmverlauf beinhalteten. Aufbauend auf der Teilnehmendenbefragung sowie der deskriptiven Strukturanalysen sowie implizit auch der Implementationsanalysen wurden Wirkungsanalysen separat für die beiden Phasen des Modellprojekts, der Aktivierungs- und der Beschäftigungsphase, durchgeführt. Für die Beschäftigungsphase wurden zudem Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe gemacht. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen gingen direkt in die Wirtschaftlichkeitsanalysen ein, in der die direkten und indirekten Kosten des Modellprojekts den Einsparungen und Einnahmen durch zusätzliche Integrationen gegenübergestellt wurden. Bei allen Arbeitsschritten wurde das ESF-Querschnittsziel Gender Mainstreaming berücksichtigt. Eine ausführliche Beschreibung des Evaluationskonzepts befindet sich im Abschnitt 2 des Endberichts (IAW/ISG 2015).

3 Die Aktivierungsphase

Die Aktivierungsphase war die erste der beiden Phasen des Modellprojekts „Bürgerarbeit“. Im Rahmen der Aktivierungsphase sollten arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung konsequent aktiviert werden, um bereits während dieser Phase einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen. Verbindlich vorgegeben war für die Aktivierungsphase lediglich eine Mindestlaufzeit von sechs Monaten,³ darüber hinaus konnten die Jobcenter in eigener Zuständigkeit über die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase entscheiden. Inwiefern hierbei innovative Praktiken Anwendung fanden, blieb den Jobcentern überlassen. In der E-Mail-Befragung der teilnehmenden Jobcenter gaben rund 28 % an, dass sie neue Methoden genutzt haben.

Diese Aktivierungsphase ist einer der großen Unterschiede zu bisherigen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung, insbesondere im Gegensatz zu direkten Vorgängerprogrammen wie beispielsweise dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ (IAW/ISG 2013b). Zudem stellte die Aktivierungsphase insbesondere durch die große Anzahl an aktivierten Personen – insgesamt handelte es sich um 94.467 Personen – sowie durch die Möglichkeit, innovative Praktiken zu erproben, ein für die Politik und Wissenschaft interessantes Evaluationsprojekt dar.

Die Ergebnisse der kausalen Wirkungsanalysen zeigen einen positiven Effekt der Aktivierungsphase auf die Integrationswahrscheinlichkeit sowie auf den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug, ohne negative Auswirkungen auf die Tagesentgelte zu haben.

Die Teilnehmenden der Aktivierungsphase hatten eine bis zu 35 %⁴ höhere Integrationswahrscheinlichkeit als vergleichbare Nicht-Teilnehmende aus teilnehmenden Jobcentern. Dieser Effekt kann auch im Vergleich zu empirischen Ergebnissen ähnlicher Programme als relativ groß eingeschätzt werden. Differenzierte Auswertungen zeigen zudem, dass für einige Untergruppen teilweise heterogene Effekte gefun-

Es gibt einen positiven Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt.

³ Es blieb den Jobcentern überlassen, ob die Aktivierungsphase nach den sechs Monaten verlängert wurde oder ob die Teilnehmenden wieder zurück in die reguläre Betreuung übermittelt wurden.

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

den wurden:

- Im Unterschied zu anderen Evaluationen aktiver Arbeitsmarktpolitiken⁵ konnte kein größerer Effekt der Aktivierungsphase für Frauen identifiziert werden. Zwischen den Geschlechtern war also kein nennenswerter Unterschied in Bezug auf die Integrationswahrscheinlichkeit festzustellen.
- Im Vergleich zu älteren Teilnehmenden (50 Jahre oder älter) schienen insbesondere Aktivierte zwischen 25 und 49 Jahren von der Aktivierungsphase zu profitieren.
- Überproportional häufig nahmen Jobcenter aus den neuen Bundesländern am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ teil. Diese wiesen tendenziell eine schlechtere Arbeitsmarktlage auf, was in der Regel die Effekte von Unterstützungsprogrammen zur Arbeitssuche negativ beeinflusst. Dies konnte für die Aktivierungsphase allerdings nicht bestätigt werden.

Dieser beobachtete positive Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit auf den ersten Arbeitsmarkt kann teilweise durch den überproportional häufigen Einsatz von Maßnahmen der geförderten Beschäftigung erklärt werden.⁶ Die Analyse der Integrationswahrscheinlichkeit ohne Berücksichtigung dieser Maßnahmen geförderter Beschäftigung weist dementsprechend kurzfristig einen deutlich niedrigeren Effekt auf. Mittel- bis langfristig unterscheidet sich dieser Effekt allerdings nicht vom gemessenen Effekt mit Berücksichtigung geförderter Beschäftigungsverhältnisse in der Integrationswahrscheinlichkeit.

Ohne Berücksichtigung der Maßnahmen der geförderten Beschäftigung ist der positive Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit niedriger.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die gemessenen Effekte der Aktivierungsphase nach Ablauf der Aktivierungsphase verzerrt sind, was Auswirkungen auf die Interpretation der Ergebnisse hat. Die Verzerrung wird durch die Struktur des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ verursacht. Die Aktivierungsphase ist die erste von zwei Phasen im Modellprojekt. Für einen erheblichen Teil der Aktivierte, die nicht während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten, standen öffentlich geförderte Arbeitsplätze im Rahmen der Beschäftigungsphase zur Verfügung. Es ist zu

Die Aktivierungsphase hat einen positiven Effekt auf eine nachhaltige Integrationswahrscheinlichkeit.

erwarten, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase die Integrationswahrscheinlichkeit der Aktivierte in den ersten Monaten dieser eher senkt, da sich die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase zunächst an ihre neue Situation gewöhnen müssen und aufgrund der Beschäftigung die Bewerbungsbemühungen möglicherweise reduziert werden.⁷ Für die beobachteten Effekte 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase – also nach Ablauf der Mindestdauer der Aktivierungsphase – ist folglich zu beachten, dass sie nach unten verzerrt sind und der tatsächliche Effekt wahrscheinlich über dem identifizierten Effekt liegt. Vor diesem Hintergrund kann auf Basis der Ergebnisse der Wirkungsanalysen ein nachhaltiger Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit vermutet werden, da die identifizierten Effekte im Zeitverlauf positiv signifikant bleiben und der tatsächliche Effekt wahrscheinlich über dem identifizierten liegt.

Es gibt einen verzögerten Effekt auf eine reduzierte Wahrscheinlichkeit für den Verbleib im SGB II-Leistungsbezug.

Hinsichtlich eines Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug ist festzustellen, dass die Teilnahme an der Aktivierungsphase einen verzögerten Effekt auf die Abgangsquote aus dem SGB II-Leistungsbezug hat. Während in den ersten 180 Tagen nach Beginn der Aktivierungsphase ein Verbleib im SGB II-Leistungsbezug für Teilnehmende wahrscheinli-

⁵ Für einen Überblick hierzu siehe Card et al. (2010).

⁶ Zu Maßnahmen der geförderten Beschäftigung zählen das Einstiegsgeld und Eingliederungszuschüsse.

⁷ Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen der Beschäftigungsphase bestätigen dies, sollen allerdings nicht vorweg genommen werden, da sie im Abschnitt 4 dargestellt werden.

cher ist als für Nichtteilnehmende, ist nach 180 Tagen die Wahrscheinlichkeit im SGB II-Leistungsbezug zu verbleiben für Teilnehmende signifikant geringer als für Nichtteilnehmende. Dieser identifizierte negative Effekt auf den Verbleib im SGB II-Leistungsbezug wird im Zeitverlauf stärker. 240 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase ist die Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden noch im SGB II-Leistungsbezug zu sein um 1,2 Prozentpunkte niedriger als in der Vergleichsgruppe.

Bei Unterstützungsprogrammen der Arbeitssuche ist allerdings zu beachten, dass der Erfolg nicht ausschließlich anhand der Integrationsquoten ermittelt werden kann. Sofern der Erfolg ausschließlich anhand der Integration gemessen wird, bestehen Anreize bei Vermittlungsfachkräften, entweder bei der Teilnehmendenauswahl bewusst besser vermittelbare Personen auszuwählen – sogenanntes Rosinenpicken – oder die Teilnehmenden in atypische Beschäftigungsformen, vor allem in Teilzeitarbeit und Leiharbeit, zu vermitteln, um möglichst viele Integrationen vorweisen zu können. Beide Effekte sollten sich in der Entlohnung der Beschäftigungsverhältnisse widerspiegeln. Während Rosinenpicken einen positiven Effekt auf die Lohnhöhe haben sollte, wirkt sich eine Vermittlung in atypische Beschäftigungsformen tendenziell negativ auf die Lohnhöhe aus. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen, dass die Aktivierungsphase keinen Einfluss auf die Tagesentgelte hatte. Dementsprechend gibt es keine eindeutigen Hinweise darauf, ob in der Aktivierungsphase Rosinenpicken oder die Integration in atypische Beschäftigung überwog oder ob beide Fehlanreize nicht existierten.

Die positive Integration ist nicht durch geringere Tagesentgelte erkauft.

Im Rahmen der Evaluation wurden weitere Analysen durchgeführt um die Validität der Ergebnisse zu überprüfen. Hierfür wurden sowohl alternative Schätzverfahren als auch Testverfahren zur Überprüfung der identifizierenden Annahmen der Schätzverfahren verwendet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht abschließend geklärt werden konnte, ob die identifizierenden Annahmen halten. Die Testverfahren geben lediglich Anhaltspunkte, ob die Annahmen halten oder nicht. Die Ergebnisse der durchgeführten Validitätsüberprüfungen zeigen, dass die Ergebnisse hinsichtlich des verwendeten Schätzverfahrens vergleichsweise robust sind. Zudem geben die Analysen Hinweise darauf, dass die identifizierenden Annahmen halten, wenn detaillierte Informationen zu den Erwerbsverläufen genutzt werden. Dies gilt zumindest, wenn administrative Daten von hoher Qualität vorliegen (Biewen et al. 2014, Lechner/Wunsch 2013).

Im Rahmen der durchgeführten Implementationsanalysen konnten einige Faktoren identifiziert werden, die das ermittelte positive Ergebnis befördert beziehungsweise ein noch besseres Ergebnis verhindert haben.

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

Eine intensivere Betreuung durch höhere Kontaktdichte mit persönlichen Gesprächen ist ein wichtiges Erfolgskriterium.

Ein weiterer zentraler Punkt der Umsetzung wurde in der Kommunikation des Modellprojekts gegenüber den Teilnehmenden gesehen. Hierbei wurde auf den missverständlichen und irreführenden Namen „Bürgerarbeit“ für das Modellprojekt verwiesen, da damit sehr stark die Beschäftigungsphase verbunden wurde und insbesondere zum Modellprojektstart viele Integrationsfachkräfte und Teilnehmende mit der Aktivierungsphase einen automatischen Übergang der Teilnehmenden in eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt verbanden. Neben der Kommunikation des primären Ziels des

Modellprojekts, der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, betonten zwei Drittel der Jobcenter gegenüber den Teilnehmenden der Aktivierungsphase die sich dadurch öffnenden neuen Perspektiven für die Teilnehmenden. Allerdings wurde in knapp der Hälfte der Jobcenter auch kommuniziert, dass

Eine gute Kommunikation des Modellprojekts bei den Teilnehmenden wurde für eine erfolgreiche Umsetzung des Modellprojekts als zentral wahrgenommen.

die Aktivierungsphase eine Voraussetzung für die Teilnahme an der Beschäftigungsphase war. Dabei wurde zudem darauf hingewiesen, dass nicht für alle Teilnehmenden der Aktivierungsphase Bürgerarbeitsplätze zur Verfügung standen. In diesem Zusammenhang versuchten auch einige Jobcenter den Teilnehmenden klar zu machen, dass ein Bürgerarbeitsplatz keine erstrebenswerte Alternative sei, ein Drittel der Jobcenter wiederum stellte die Bürgerarbeitsplätze als Belohnung für Bemühungen in Richtung ersten Arbeitsmarkt dar. Somit zeigte sich,

dass zwar grundsätzlich das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurde, jedoch nicht in allen Jobcentern eindeutig im Vordergrund stand.

Die konkrete Auswahl der Teilnehmenden wurde in den Jobcentern sehr unterschiedlich gehandhabt. Während einige Jobcenter gezielt die größten Gruppen unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ausgesucht hatten, verfolgten andere Jobcenter das Ziel, mit dem Modellprojekt Zielgruppen anzusprechen, für die die bestehenden Angebote und Maßnahmen nicht ausreichend wären. Andere Jobcenter wiederum schränkten die Zielgruppe nicht weiter ein. Die Mehrheit der Jobcenter (104 Jobcenter) hatte den Teilnehmenden der Aktivierungsphase die Teilnahme freigestellt; wurde aber die Teilnahme in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten, war sie verpflichtend und bei Verweigerung konnten Sanktionen ausgesprochen werden. Hauptgrund für dieses Vorgehen war es, dass die Teilnehmenden motivierter sein sollten und nicht versuchen sollten, sich beispielsweise durch Krankmeldungen der Aktivierungsphase zu entziehen.

Ein zentrales Thema bei der Konzeption und Umsetzung der Aktivierungsphase war die fehlende zusätzliche Finanzierung. Viele – insbesondere kleinere – Jobcenter verzichteten auf eine Teilnahme, da

Aufgrund fehlender zusätzlicher Finanzierung wurde häufig auf notwendige Personalaufstockungen verzichtet.

sie entweder bereits an der Vorgabe mindestens 500 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu aktivieren scheiterten oder sie die Finanzierung der Aktivierungsphase nicht stemmen konnten. Offen ist allerdings, inwieweit kleinere Jobcenter die Aktivierungsphase des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ mit einem ähnlichen oder sogar einem größeren Erfolg umsetzen hätten können. Auch in den Interviews mit Jobcentern in den

Fallstudienregionen wurde deutlich, dass die Jobcenter mit zusätzlichen Personalstellen für die Aktivierungsphase kalkuliert hatten, da diese Phase höhere Anforderungen, wie höhere Kontaktdichte oder geringerer Betreuungsschlüssel, an die Betreuung der Leistungsberechtigten stellte als die Betreuung im regulären SGB II-Leistungsbezug. Von den insgesamt 194 standardisiert befragten Jobcentern konnten aber lediglich 26 Jobcenter tatsächlich zusätzliches Personal finanzieren.

Um Merkmale einer zielführenden Ausgestaltung der Aktivierungsphase feststellen zu können, wurden zudem Strategietypen der Aktivierung identifiziert, die auch im Rahmen der Wirkungsanalysen auf ihren Erfolg hinsichtlich einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt untersucht wurden. Die Strategietypen differenzierten die Jobcenter danach, wie intensiv sie während der Aktivierung Träger und/oder Standardmaßnahmen eingesetzt haben und ob die Jobcenter spezielle Teams für die Umsetzung der Aktivierungsphase gebildet haben. Insgesamt wurden folgende fünf Strategietypen identifiziert⁸:

Strategietyp 1: *Geringer Trägereinsatz* ohne eine Spezialisierung im Jobcenter mit tendenzieller Anwendung der Standardmaßnahmen

⁸ Das detaillierte Vorgehen zur Bestimmung der Strategietypen wird im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) beschrieben. Für das methodische Vorgehen siehe Backhaus et al. (2006).

- Strategietyp 2: *Einsatz spezieller Teams* in den Jobcentern ohne Beteiligung von Trägern und unter eher geringem Einsatz der Standardmaßnahmen
- Strategietyp 3: Intensiver *Trägereinsatz* mit einer Spezialisierung im Jobcenter sowie dem teilweise Einsatz von Standardmaßnahmen
- Strategietyp 4: Starker Einsatz von *Standardmaßnahmen* mit partieller Beteiligung von Trägern und ohne eine Spezialisierung im Jobcenter
- Strategietyp 5: *Vollständige Auslagerung* der Aktivierungsphase an Träger

Zwischen diesen entwickelten Strategietypen konnten Unterschiede in den Effekten festgestellt werden. Dies bedeutet, dass die Implementation und Ausgestaltung der Aktivierungsphase einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Aktivierungsphase hatte. So zeigen die Ergebnisse, dass insbesondere mit der Schaffung spezieller Teams für die Aktivierungsphase (Strategietyp 2) die Aktivierten mittelfristig erfolgreicher in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Im Unterschied dazu hatte ein erhöhter Trägereinsatz im Rahmen der Aktivierungsphase (Strategietyp 3) eher kurzfristige Integrationen, vor allem in geförderte Beschäftigung, zur Folge.

Die Implementation und Ausgestaltung der Aktivierungsphase sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

Zusammenfassend kann geschlossen werden, dass die Aktivierungsphase erfolgreich darin war, das primäre Ziel der schnellen Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Der Effekt der Aktivierungsphase auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt bleibt positiv, wird allerdings im Zeitverlauf etwas schwächer. Diese Abschwächung kann allerdings auch daran liegen, dass ein Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase in die Beschäftigungsphase übergegangen ist, welche einen negativen Effekt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt hat (siehe Abschnitt 4).

4 Die Beschäftigungsphase

Für einen Teil der Teilnehmenden der Aktivierungsphase, die nach der Mindestdauer von sechs Monaten nicht erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten, bestand die Möglichkeit an der zweiten Phase – der Beschäftigungsphase – teilzunehmen und somit einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz zu erhalten. Diese Bürgerarbeitsplätze mussten zusätzlich sowie im öffentlichen Interesse sein, umfassten eine wöchentliche Arbeitszeit von entweder 30 oder 20 Stunden und wurden mit 900 Euro (600 Euro) brutto für 30 (20) Wochenstunden entlohnt. Die Bürgerarbeitsplätze wurden für drei Jahre eingerichtet, konnten aber nacheinander mit mehreren Teilnehmenden besetzt werden, das heißt, es lag im Entscheidungsbereich der Beschäftigungsträger und der Jobcenter über welchen Zeitraum Verträge mit den Teilnehmenden geschlossen wurden. Während der Beschäftigungsphase war auch ein begleitendes Coaching vorgesehen, wiederum mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Während die Entlohnung der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase mit Bundesmitteln (SGB II-Eingliederungsbudget) und ESF-Mitteln des Bundes finanziert wurde, musste die Finanzierung des Coachings aus anderen Finanzierungsquellen gewonnen werden.

Von Seiten der Jobcenter und Beschäftigungsträger wurde in den standardisierten Befragungen die Beschäftigungsphase sowohl hinsichtlich der persönlichen Entwicklung der Teilnehmenden als auch der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt sehr positiv eingeschätzt. Im Unterschied zur Aktivierungsphase standen die positiven Einschätzungen der Beteiligten aus den Befragungen und den Fallstudien aber im Widerspruch zu den Ergebnissen der kausalen Wirkungsanalysen. Für die Beschäftigungsphase ist ein erheblich negativer Effekt der Teilnahme auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt festzustellen. Innerhalb der ersten zwei Jahre wäre die geschätzte Integrationswahr-

Für die Beschäftigungsphase ist ein erheblich negativer Effekt der Teilnahme auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt festzustellen.

scheinlichkeit ohne die Teilnahme an der Beschäftigungsphase durchgängig mehr als doppelt so hoch gewesen. Dieser Effekt unterscheidet sich nicht wesentlich nach Geschlecht oder danach, ob das Coaching vom Jobcenter, dem Beschäftigungsträger oder einem anderen Träger durchgeführt wurde.

Es stellt sich somit die Frage, wie die Dauer der Beschäftigungsphase mit bis zu drei Jahren zu bewerten ist. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zeigen, dass die Integrationschancen der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase deutlich geringer sind als in der Vergleichsgruppe. Je länger die Beschäftigung dauert, desto stärker ausgeprägt ist der Lock-In-Effekt. Es ist daher abzuwägen,

Die Beschäftigungsphase war hinsichtlich der Zielsetzung einer möglichst schnellen Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt zu lang.

wieviel die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase von einer längeren Beschäftigungsphase in anderen Bereichen wie Beschäftigungsfähigkeit oder soziale Teilhabe, die Gegenstand des Abschnittes 5 sind, profitieren haben und ob dies die deutlich geringeren Integrationschancen rechtfertigt. Da das Ziel der Beschäftigungsphase eine möglichst schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt war, ist in diesem Falle eine öffentlich geförderte Beschäftigung von bis zu drei Jahren eher kontra-

produktiv. Insbesondere wenn das Anspruchsniveau der Tätigkeiten nicht so hoch war, sodass beispielsweise nach einer Dauer von einem Jahr durch Fortführung der Tätigkeit nicht von einem weiteren Gewinn hinsichtlich beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten auszugehen ist, wäre eine kürzere Dauer der Beschäftigungsphase sinnvoller gewesen. Es muss in diesem Zusammenhang allerdings betont werden, dass aufgrund der Analysen keine eindeutigen Aussagen darüber getroffen werden können, inwieweit eine andere Vertragsdauer zu anderen Effekten geführt hätte.

Der Befund, dass für die Beschäftigungsphase ein negativer Effekt auf die Integration in den ersten

Für eine Förderung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt waren die Bürgerarbeitsplätze zu arbeitsmarktfern.

Arbeitsmarkt festzustellen ist, deckt sich auch mit den Einschätzungen der Jobcenter, dass die Bürgerarbeitsplätze letztlich zu arbeitsmarktfern waren, um eine solche Integration zu fördern. Dies ist allerdings nicht als spezielle Fehlkonzeption der Beschäftigungsphase zu deuten, sondern drückt den in öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen inhärenten Zielkonflikt aus: Sofern die Beschäftigungsverhältnisse zusätzlich sein müssen, sind sie per Definition relativ arbeitsmarktfern.

Wie die Teilnehmendenbefragung zeigt, ist der negative Effekt aber auch durch eine Reduktion der Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase zu erklären.⁹ Dies impliziert, dass die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase relativ hohe Integrationswahrscheinlichkeiten gehabt hätten, wenn sie keinen Arbeitsplatz im Rahmen der Beschäftigungsphase aufgenommen hätten. Ein möglicher Grund hierfür könnte am Auswahlverfahren in die Beschäftigungsphase liegen. Während beim Auswahlverfahren der Teilnehmenden für die Aktivierungsphase unterschiedliche Herangehensweisen zur Anwendung kamen, erfolgte die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze im Großen und Ganzen im Rahmen eines klassischen Bewerbungsverfahrens. In der Regel schlugen die Jobcenter den Beschäftigungsträgern mehrere Personen vor und die Beschäftigungsträger suchten sich unter den vorgeschlagenen Personen die am besten geeignete Person aus. Teilweise konnten die Beschäftigungsträger auch Personen für einen Bürgerarbeitsplatz vorschlagen oder die Teilnehmenden konnten Präferenzen äußern. Dennoch verblieb die endgültige Entscheidung der Zuweisung auf einen Bürgerarbeitsplatz beim Jobcenter.

⁹ Dies wird ausführlicher im Abschnitt 5 zur Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe erläutert.

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

Für die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit war nicht die richtige Zielgruppe ausgewählt worden.

Der beschriebene Effekt, dass die Integrationswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase sinkt, sollte mit einem verpflichtenden beschäftigungsbegleitenden Coaching reduziert werden. Allerdings verfolgten die Jobcenter mit dem Coaching vor allem die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und den Abbau von Vermittlungshemmnissen. Dem eigentlichen Ziel der Beschäftigungsphase – der Integration in den ersten Arbeitsmarkt – wurde eine geringere Priorität eingeräumt.

Zusätzlich war im Unterschied zur Vorgabe in den Richtlinien in einem Drittel der Jobcenter das Coaching lediglich für Teilnehmende der Beschäftigungsphase verpflichtend, die sich weiterhin im SGB II-Leistungsbezug befanden. In der Regel gab es keine intensivere Betreuung bestimmter Personengruppen. In wenigen Jobcentern wurden allerdings Personen mit guten Integrationschancen intensiver betreut.

In einem Drittel der Jobcenter war das Coaching nur für SGB II-Leistungsbeziehende verpflichtend.

Vor diesem Hintergrund stellt sich eine weitere interessante Frage und zwar die, ob durch ein beschäftigungsbegleitendes Coaching der Lock-In-Effekt reduziert werden kann. Alle am Modellprojekt „Bürgerarbeit“ beteiligten Jobcenter mussten in der Beschäftigungsphase für ein begleitendes Coaching sorgen, dessen Zielsetzung darin bestand, noch während der Beschäftigungsphase eine Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Die zweite Befragung der Jobcenter identifizierte unterschiedliche Herangehensweisen beim Coaching: Während in den meisten Fällen das Coaching unter Beteiligung der Jobcenter durchgeführt wurde (135 von 190 befragten Jobcentern), haben 55 Jobcenter das Coaching vollständig an einen Träger vergeben. Von den 135 Jobcentern führten wiederum 82 Jobcenter das Coaching komplett ohne Trägerunterstützung durch, die übrigen 53 führten das Coaching mit den Beschäftigungsträgern und/oder mit einem speziell für das Coaching beauftragten Träger durch. Zwar waren Unterschiede zwischen diesen verschiedenen Varianten hinsichtlich der Umsetzung erkennbar, diese scheinen aber keine Auswirkungen auf die Integrationserfolge zu haben, da in den kausalen Wirkungsanalysen keine Unterschiede zwischen den Varianten des Coachings zu erkennen sind. Zusätzlich war ein Vergleich zwischen Regionen mit und ohne Coaching nicht möglich, da dieses in allen Regionen verpflichtend war. Daher lassen sich

Die identifizierten Umsetzungsvarianten des Coachings haben keinen Einfluss auf die Integrationswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden.

keine abschließenden Aussagen über den Erfolg des Coachings hinsichtlich der Integration der Teilnehmenden der Beschäftigungsphase in den ersten Arbeitsmarkt machen.

Weitere Ergebnisse der Implementationsanalysen beziehen sich auf die Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze. Für die Einhaltung der Voraussetzungen für die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen war das Bundesverwaltungsamt (BVA) zuständig. Die Ergebnisse der Fallstudien und der standardisierten Befragung zeigen dabei, dass dieses Bewilligungsverfahren sowie ungeklärte arbeitsrechtliche Aspekte die höchsten Hürden bei der Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze waren. So wurde beim Bewilligungsverfahren kritisiert, dass das BVA die Zusätzlichkeit sehr eng interpretierte und Bürgerarbeitsplätze ablehnte, die gemäß eines Positiv-Negativ-Katalogs auf Landesebene als unproblematisch bewertet wurden. Zudem wurde kritisiert, dass die Auslegung der Bewilligungskriterien im BVA sehr personenabhängig war. Sofern Vergleiche mit dem Bewilligungsverfahren beim Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ gezogen werden konnten, wurde allerdings eine deutliche Verbesserung

Das Bewilligungsverfahren und offene arbeitsrechtliche Aspekte erschwerten die Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen.

des Bewilligungsverfahrens bescheinigt. Von den eingerichteten Bürgerarbeitsplätzen befanden sich die meisten in ostdeutschen Bundesländern (19.269 von 33.169 Stellen), vor allem in Sachsen-Anhalt (14,9 %) und in Berlin (11,6 %). Auch in Relation zur Zielgruppe, den SGB II-Arbeitslosen, ist der Anteil der Bürgerarbeitsplätze an den SGB II-Arbeitslosen in den teilnehmenden ostdeutschen Regionen deutlich höher als in teilnehmenden westdeutschen Regionen. So stehen in teilnehmenden ostdeutschen Regionen für 2,9 % der SGB II-Arbeitslosen Bürgerarbeitsplätze zur Verfügung, während dieser Anteil in Westdeutschland 1,0 % beträgt.

Die ursprüngliche Intention, dass insbesondere Städte, Kreise oder Gemeinden Bürgerarbeitsplätze einrichten sollten, wurde nicht umgesetzt, da sich die Kommunen aufgrund der Verpflichtung zur tariflichen Entlohnung einer Finanzierungslücke gegenübergestellt sahen, die sie aufgrund angespannter Haushaltslagen nicht decken konnten. Im Unterschied dazu sahen Beschäftigungsträger in der Beschäftigungsphase eine Möglichkeit, den teils deutlichen Rückgang der Förderung von Arbeitsgelegenheiten (AGH) aus dem SGB II-Eingliederungstitel zu kompensieren. Dementsprechend ähnelten die Tätigkeiten und Tätigkeitsbereiche im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ denjenigen anderer Marktersatzmaßnahmen wie beispielsweise den AGH, dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II oder dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“.

Trotz ähnlicher Tätigkeiten wurden die Bürgerarbeitsplätze im Vergleich zu AGH MAE als überwiegend anspruchsvoller bewertet.

Gemäß der Trägerbefragung wurden 23,2 % der Bürgerarbeitsplätze im Tätigkeitsbereich Schulen, Kinder- und Jugendarbeit, 21,7 % im Verkehrswesen, Gastronomie, sowie sonstigen Einrichtungen, Vereinen oder Initiativen und 20,4 % im Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz eingerichtet. Trotz ähnlicher Tätigkeiten bewerteten aber jeweils über 60 % der Jobcenter und Beschäftigungsträger die Tätigkeiten als überwiegend anspruchsvoller im Vergleich zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE).

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

5 Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe

Die Effekte der Beschäftigungsphase auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe waren eher begrenzt. Bei der Analyse der Effekte der Beschäftigungsphase auf die Dimensionen „soziale Kompetenzen“, „kognitive Kompetenzen“, „soziale Problemlagen“ und „soziales Umfeld“ zeigt sich, dass die Auswirkungen einer Teilnahme an der Beschäftigungsphase auf kognitive Fähigkeiten, wie Rechen- oder Lese- und Schreibfähigkeit, vernachlässigbar waren. Allerdings konnten im Bereich der sozialen

Kompetenzen, insbesondere bezüglich der Bereitschaft im Team zu arbeiten, Verbesserungen erzielt werden. Auch im Bereich der sozialen Teilhabe schien es gewisse positive Effekte zu geben. Hier war ein positiver Programmeffekt der Beschäftigungsphase auf die soziale Integration der Teilnehmenden zu beobachten.

Im Großen und Ganzen folgen die Ergebnisse dem durchaus plausiblen Muster, dass die Teilnahme an der Beschäftigungsphase nicht unbedingt zu einer Verbesserung kognitiver Kompetenzen beitrug, hingegen aber zu einer besseren sozialen Integration und Interaktion führte. Bei allen beobachteten Effekten scheint es allerdings keinen Unterschied zu machen, von wem die Teilnehmenden während der Beschäftigungsphase gecoacht wurden. Ebenso unterscheidet sich der Effekt zwischen Männern und Frauen nicht. Zuletzt erweisen sich die Ergebnisse recht robust hinsichtlich der Verwendung unterschiedlicher statistischer Verfahren.

Die Beschäftigungsphase hat zu einer Verbesserung der sozialen Integration und Interaktion beigetragen.

Hinsichtlich „Suchverhalten“ und „Konzessionsbereitschaft“ zeigte sich ein Rückgang im Verlauf der Beschäftigungsphase, wobei sich nach Beendigung der Beschäftigungsphase bei der Mehrheit der Merkmale allerdings eine Erhöhung (fast) zurück auf das Ausgangsniveau vor Beginn der Beschäftigungsphase festgestellt werden konnte. Dies passt zu den negativen Beschäftigungseffekten und bestärkt die Interpretation, dass diese durch Lock-In-Effekte verursacht wurden.

Suchverhalten und Konzessionsbereitschaft gingen im Verlauf der Beschäftigungsphase zurück.

Insgesamt können auf diesen Ergebnissen basierend drei Schlussfolgerungen gezogen werden:

- (1) Insbesondere die Beschäftigungsträger aber auch die Jobcenter hatten teilweise eine dem Ziel des Modellprojekts entgegenlaufende Zielsetzung, indem sie die Teilnehmenden länger in der Beschäftigungsphase belassen wollten: Während die Jobcenter die Beschäftigungsphase als Möglichkeit sahen, Personen mit komplexeren Profillagen zunächst zu stabilisieren und deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und anschließend eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt anzustreben, waren die Beschäftigungsträger an einer möglichst langen Beschäftigung der gleichen Personen interessiert. Dadurch waren insbesondere zu Beginn der Beschäftigungsphase die Bemühungen deutlich geringer, die Teilnehmenden zu motivieren, sich auf ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse zu bewerben. Dies kann ein Erklärungsansatz für die identifizierten negativen Beschäftigungseffekte sowie den beobachteten Rückgang in der Suchintensität und der Konzessionsbereitschaft sein. Es gibt daher mehrere Handlungsoptionen, die womöglich zu einer Abschwächung der negativen Beschäftigungseffekte führen könnten:

Die Umsetzung der Beschäftigungsphase folgt nicht der primären Intention, Integration in den ersten Arbeitsmarkt, des Modellprojekts.

- Ein intensiveres Coaching beziehungsweise eine intensivere Begleitung der Bewerbungsmaßnahmen schon zu Beginn oder nach einer kürzeren Dauer der Beschäftigungsphase. Hierfür müssten allerdings die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Modellprojekt „Bürgerarbeit“ waren für das Coaching keine zusätzlichen finanziellen Mittel durch den Bund vorgesehen. Als Konsequenz ergab sich, dass – so die Ergebnisse der Fallstudien – wenn das Coaching ausschließlich durch die Jobcenter erfolgte, dieses in das reguläre Tagesgeschäft integriert werden musste und daher nicht zwingend mit der Intensität stattfand, die eigentlich erforderlich gewesen wäre. Zudem bestand der oben erwähnte Interessenskonflikt, wenn das Coaching durch einen Beschäftigungsträger durchgeführt wurde.
- Verkürzung der Beschäftigungsphase. Die Mehrheit der Teilnehmenden hatte die maximale Beschäftigungsdauer von drei Jahren ausgeschöpft. Eine Verkürzung ist insbesondere dann zu diskutieren, wenn die ausgeübten Tätigkeiten identisch sind mit Tätigkeiten, die im Rahmen von AGH MAE meist nicht länger als ein Jahr von derselben Person ausgeübt wurden. Eine Reduktion der Maximaldauer wür-

de zum einen per Definition zu einer Reduktion von Lock-In-Effekten führen. Zum anderen ist es unwahrscheinlich, dass der zusätzliche Gewinn hinsichtlich Beschäftigungsfähigkeit nach ein oder zwei Jahren allzu groß ist, da die stabilisierende Funktion öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse wahrscheinlich unmittelbar eintritt. Ausnahmen von dieser Schlussfolgerung stellen Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen dar, bei denen eine längere Maßnahmendauer unter Umständen notwendig sein könnte. Dieser Personenkreis wurde aber, wie im Abschnitt 4 festgestellt wurde, weitestgehend nicht für die Beschäftigungsphase berücksichtigt.

Die Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und gesellschaftliche Teilhabe sind positiv. Sie reichen aber wahrscheinlich nicht aus, um den negativen Beschäftigungseffekt zu kompensieren.

(2) Zwar können die beiden Effekte nicht genau mathematisch verrechnet werden, allerdings ist der negative Beschäftigungseffekt doch relativ stark, der Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit hingegen eher schwach. Damit sich die Effekte ausgleichen, müsste der schwache Anstieg in der Beschäftigungsfähigkeit zu einer starken Verbesserung der Integrationswahrscheinlichkeit führen. Außerdem ist der tatsächliche Effekt der einzelnen Merkmale auf einen Übergang in zukünftige Beschäftigung ebenfalls nicht allzu stark. Dementsprechend muss von einem langfristig negativen Beschäftigungseffekt der Beschäftigungsphase ausgegangen werden.

(3) Die positiven Effekte auf die soziale Integration und Interaktion schwächen die negativen subjektiven Auswirkungen der Arbeitslosigkeit ab.

6 Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts „Bürgerarbeit“

Insgesamt zeigt sich, dass das Modellprojekt eine deutlich negative Effizienz auswies. Während die positiven Wirkungseffekte der Aktivierungsphase die Kosten des Maßnahmeneinsatzes während der Aktivierungsphase teilweise ausgleichen konnten, waren die Fördereffekte der Beschäftigungsphase bereits negativ, was eine Refinanzierung aufgrund zusätzlicher Integrationen zumindest während der Programmlaufzeit beziehungsweise im Beobachtungszeitraum der Evaluation unmöglich machte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fördereffekte lediglich während der Laufzeit der Bürgerarbeitsplätze gemessen werden konnten und somit die Ergebnisse der Effizienzanalyse keine Effekte der Phase nach Abschluss der Beschäftigungsphase berücksichtigen konnten.

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

Das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ war nicht wirtschaftlich.

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

7 Gleichstellungspolitische Aspekte des Modellprojekts „Bürgerarbeit“

Seit Beginn des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ haben sich die strukturellen Voraussetzungen in den Jobcentern weiterentwickelt. So existieren mittlerweile in der Mehrheit der Jobcenter sowohl ein eigenes Gleichstellungskonzept als auch Beauftragte für die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt in den gemeinsamen Einrichtungen beziehungsweise äquivalente Stellen bei den zugelassenen kommunalen Trägern. Dies lässt die Vermutung zu, dass bei zukünftigen Programmen das Thema Gleichstel-

lung bereits bei der Konzepterstellung eine zentralere Rolle einnehmen wird als dies beim Modellprojekt „Bürgerarbeit“ der Fall war.

Teilweise berücksichtigten die Jobcenter bei der Zielgruppenauswahl Genderaspekte. In Abhängigkeit von den regionalen Voraussetzungen scheint dies ein geeigneter Ansatz zu sein, um Vermittlungshemmnisse, von denen ein Geschlecht stärker betroffen ist, zu verringern. So kann eine intensivere Aktivierung von Alleinerziehenden in westdeutschen Regionen sinnvoll sein, wenn hierdurch eine Kinderbetreuung ermöglicht werden kann, während in ostdeutschen Regionen aufgrund einer besseren Infrastruktur für Kinderbetreuung und einer höheren Akzeptanz der Kombination von Kinderbetreuung und Arbeit, dies nicht zwingend erforderlich ist.

Teilweise wurden bei der Auswahl der Zielgruppe Genderaspekte berücksichtigt.

Insbesondere in Regionen mit einer für bestimmte Berufsgruppen angespannten Arbeitsmarktlage könnte es im Sinne einer Herstellung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zielführend sein, die Möglichkeiten einer geschlechteruntypischen Berufswahl bei den Teilnehmenden der Aktivierungsphase auszuloten. Diese Strategie könnte im Rahmen der Aktivierungsphase stärker gefördert werden, da die geschlechterspezifische Aufteilung der Tätigkeitsbereiche insbesondere im Vergleich zum Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ keine Veränderungen in der Berufswahl zeigte.

Hinsichtlich des beschäftigungsbegleitenden Coachings ist zu konstatieren, dass in den Fallstudien zwar die Individualität des beschäftigungsbegleitenden Coachings betont wurde, was auch unterschiedliche Lebenslagen berücksichtigen würde, allerdings ergeben die Auswertungen der E-Mail-Befragung, dass beim Coaching in lediglich knapp der Hälfte der Jobcenter auf besondere Bedarfe von Männern und Frauen eingegangen wurde. Zusätzlich zeigt die Teilnehmendenbefragung, dass der Anteil der Frauen, die während der Beschäftigungsphase Unterstützung bei Bewerbungsbemühungen bekamen, deutlich unter dem Anteil der Männer lag und Frauen tendenziell weniger häufig bei individuellen oder familiären Problemen Unterstützung angeboten bekamen.

Nur in knapp der Hälfte der Jobcenter wurde beim beschäftigungsbegleitenden Coaching auf besondere Bedarfe von Männern und Frauen eingegangen.

8 Handlungsempfehlungen

Entsprechend der Konstruktion des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ hat die Evaluation die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase weitestgehend getrennt analysiert. Im Folgenden werden zunächst die Handlungsempfehlungen separat für die beiden Phasen vorgestellt, bevor ein Blick auf das gesamte Modellprojekt geworfen wird.

Aktivierungsphase

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Aktivierungsphase entsprechen im Wesentlichen den Ergebnissen der Evaluationen ähnlicher Programme zur Unterstützung bei der Arbeitssuche. Insgesamt bestätigt sich der Befund der internationalen Evaluationsliteratur, dass insbesondere die Fokussierung auf eine bestimmte Zielgruppe oder Teilpopulation einen positiven (wenn auch nicht allzu starken) Einfluss auf die Integration von Teilnehmenden hat. Zwar sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen einzelnen Untergruppen erkennbar, die Differenzierung nach den Strategietypen zeigt allerdings eine Variation in den Ergebnissen. Insgesamt sollte, wenn das Ziel eine mittel- oder langfristige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist, über eine Bildung spezieller Teams in den Jobcentern nachgedacht werden, die sich ausschließlich um die Aktivierung und Vermittlung der Teilnehmenden kümmern. Dies erfordert eine Reorganisation der Aufteilung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf die einzelnen Vermittlungsfachkräfte.

Die Aktivierungsphase sollte von Vermittlungsfachkräften der Jobcenter in spezialisierten Teams durchgeführt werden.

Beschäftigungsphase

Die Ergebnisse der Beschäftigungsphase zeichnen auf den ersten Blick ein sehr negatives Bild, wenn man sich von dieser Maßnahme eine direkte Verbesserung der Integrationschancen der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt versprochen hat. Bei der Interpretation der Ergebnisse wird allerdings deutlich, dass die negativen Ergebnisse aus der Kombination der gesetzten Rahmenbedingungen des öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramms sowie der für diese Beschäftigungsverhältnisse ausgewählten Teilnehmenden entstanden sind. Für die vorgesehene Zielgruppe waren die Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase falsch gesetzt, da die lange Dauer und die relativ hohe Entlohnung erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit guten Integrationschancen in einer öffentlich geförderten Beschäftigung halten, anstatt sie tatsächlich zu integrieren. Alternativ wurde für die gesetzten Rahmenbedingungen die falsche Zielgruppe ausgewählt.

Für die erreichte Personengruppe sollten die Rahmenbedingungen geändert werden: Reduzierung sowohl der Höhe der Entlohnung als auch der Dauer der Beschäftigungsphase.

Folgt man der ersten Schlussfolgerung (falsche Rahmenbedingungen), so müsste sowohl die Laufzeit der Beschäftigungsphase als auch die Entlohnung deutlich reduziert werden. Allerdings stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit für diese Gruppe eine öffentlich geförderte Beschäftigung die richtige Maßnahme ist, da sie bereits über eine gewisse Beschäftigungsfähigkeit verfügt und die Bürgerarbeitsplätze aufgrund des Zusätzlichkeitskriteriums zu arbeitsmarktfern waren.

Wenn also die falsche Personengruppe für die Beschäftigungsphase gewählt wurde, dann stellt sich die Frage nach der korrekten Zielgruppe. Grundsätzlich ist die Vorschaltung einer Aktivierungsphase sehr sinnvoll, da dadurch die arbeitsmarktnahen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vor der Beschäftigungsphase integriert werden können.

Bei Beibehaltung der Rahmenbedingungen sollte das Ziel der Beschäftigungsphase die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit sein.

Allerdings war das Auswahlverfahren für die Beschäftigungsphase kontraproduktiv, da hierbei Teilnehmende ausgewählt wurden, deren Integrationschancen ohne eine Teilnahme sogar höher gewesen wären. Hier müsste durch die in der Aktivierungsphase involvierten Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte eine Auswahl an Teilnehmenden getroffen werden, bei denen das Ziel eine Stabilisierung und die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit ist.

Sofern eine Untergruppe von nicht unmittelbar integrierbaren Teilnehmenden identifiziert werden konnte, könnten die Rahmenbedingungen der Beschäftigungsphase weitgehend beibehalten werden. In diesem Fall sollten die Ziele aber nicht eine direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein, sondern eine Heranführung an diesen mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive auf eine ungeforderte Beschäftigung. Dennoch sollte auch hier, beispielsweise mit einem begleitenden Coaching, regelmäßig überprüft werden, inwieweit wieder Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt bestehen. Erkenntnisse aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass insbesondere die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eine positive Wirkung auf die Stabilisierung hatte, da den Teilnehmenden eine mittelfristige Perspektive geboten wurde. Auch die Entlohnung kann hierzu einen Beitrag leisten, wenn diese als Zeichen der Wertschätzung der eigenen Arbeitsleistung empfunden wird und dies das Selbstwertgefühl erhöht.

Aktivierungsphase und Beschäftigungsphase zusammen

Im Hinblick auf das gesamte Modellprojekt ist positiv zu bewerten, dass mit der Aktivierungsphase sehr arbeitsmarktnahe erwerbsfähige Leistungsberechtigte aussortiert wurden, bevor die eigentliche öffentlich geförderte Beschäftigung einsetzte. Gleichzeitig entstanden in der Aktivierungsphase durch die intensivere Betreuung positive Integrationseffekte. Allerdings wurden die Möglichkeiten der Aktivierungsphase, eine Vorauswahl der für die Beschäftigungsphase in Frage kommenden Teilnehmenden zu treffen und somit die Zielgruppe der Beschäftigungsphase weiter einzuengen, nicht genutzt. Für die Beschäftigungsphase konnte der Zielkonflikt, der in allen öffentlich geförderten Beschäfti-

gungsprogrammen inhärent ist, nicht gelöst werden: Je näher die Tätigkeiten in der öffentlich geförderten Beschäftigung an tatsächlich auf dem ersten Arbeitsmarkt nachgefragten Tätigkeiten und Fertigkeiten liegen, desto höher ist der Nutzen der Teilnehmenden hinsichtlich einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Allerdings verletzen solche Tätigkeiten in der Regel das Gebot der Zusätzlichkeit, womit öffentlich geförderte Beschäftigungen teilweise in direkter Konkurrenz zu ungeforderten Arbeitsplätzen stehen und diese möglicherweise verdrängen. Zu diesem Zielkonflikt kommt hinzu, dass die Ausgestaltung der Beschäftigungsphase im Widerspruch zum explizit intendierten Ziel der möglichst schnellen Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt stand. Diese Ambivalenz in der Ausgestaltung und Zielsetzung der Beschäftigungsphase äußert sich unter anderem in den beobachteten negativen Effekten. Daher sollte im Vorfeld arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen die grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, welche Zielgruppe angesprochen werden soll und anschließend die Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Programms definiert werden.

Die Rahmenbedingungen und Ziele sollten anhand der ausgewählten Zielgruppe definiert werden.

Literatur

Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W., und Weiber, R. (2006): *Multivariate Analysemethoden*. Springer, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2008): *Qualitätssiegel Bürgerarbeit*, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen, Halle.

Bundesagentur für Arbeit (2009): *„Bürgerarbeit“*. Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit, Regionaldirektionen Sachsen-Anhalt-Thüringen und Bayern.

Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu, und Paul, M. (2014): *The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices*, *Journal of Labor Economics*, 32 (4), 837-897.

BMAS (2010): *Bekanntmachung Interessensbekundungsverfahren des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Durchführung von Modellprojekten „Bürgerarbeit“ vom 19. April 2010*.

CDU, CSU und FDP (2009): *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, Berlin.

IAQ; IAW (2012): *Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008-2010)*. Abschlussbericht, Hauptband.

IAW; ISG (2012): *Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Erster Zwischenbericht zum 30. Juni 2012*, Tübingen/Köln/Berlin. (unveröffentlicht)

IAW; ISG (2013a): *Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Zweiter Zwischenbericht zum 30. April 2013*, Tübingen/Köln/Berlin.

IAW; ISG (2013b): *Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Kommunal-Kombi - Endbericht zum 30. Juni 2013*, Tübingen/Köln/Berlin.

IAW; ISG (2014): *Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Dritter Zwischenbericht zum 31. Mai 2014*, Tübingen/Köln/Berlin.

IAW; ISG (2015): *Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Endbericht*, Tübingen/Köln/Berlin.

ISG; IAB; RWI (2011): *Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II – Endbericht*, Köln/Nürnberg/Essen.

ISG (2013): *Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive - Endbericht zum 31. Juli 2013*, Berlin/Köln.

ISG (2014): Evaluation zur Ausweitung der Joboffensive auf weitere Modellregionen - Zwischenbericht zum 14. November 2014, Berlin/Köln.

Lechner, Michael; Wunsch, Conny (2013), Sensitivity of Matching-Based Program Evaluations to the Availability of Control Variables, Labour Economics, Nr. 21, S. 111-121.