



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

DER SOZIALE ARBEITSMARKT – AUSGEWÄHLTE BEFUNDE DER EVALUATION

Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose - Zwischenbilanz nach
vier Jahren Teilhabechancengesetz

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum in Kooperation mit dem Institut
für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

28. November 2022

Joachim Wolff



WAS WIRD UNTERSUCHT?

Breit angelegte Evaluation der Förderinstrumente Eingliederung für Langzeitarbeitslose (EvL, § 16e SGB II) und Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM, § 16i SGB II), deren Teilprojekte teils noch bis ins Jahr 2024 dauern werden. Es geht um

- Implementation der Förderinstrumente durch die Jobcenter
- Betrieblicher Einsatz der Förderinstrumente
- Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe
- Teilnahmewirkungen auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus

1. GOVERNANCE/UMSETZUNGSPRAXIS

GOVERNANCE UND UMSETZUNGSPRAXIS DER FÖRDERINSTRUMENTE AUF EBENE DER JOBCENTER

Ergebnisse qualitativer Befragungen und einer online-Befragung von Jobcenterleitungen

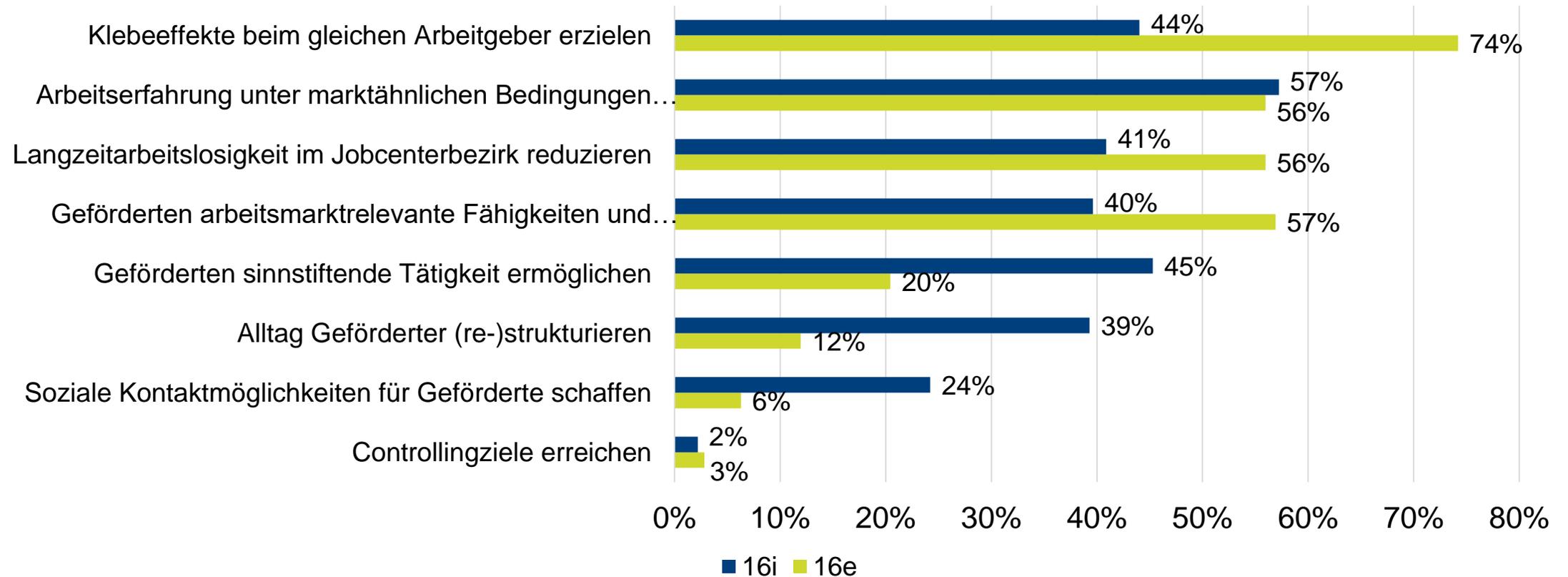
- Die Jobcenter bewerten das Teilhabechancengesetz vor allem wegen des Instruments TaAM positiv.
- Ein Teil der Jobcenter setzt bei TaAM eher auf Integration in ungeförderte Beschäftigung, während ein anderer Teil stärker das Teilhabeziel im Blick hat (ähnlich sehen es befragte externe Expertinnen und Experten).
- Das hauptsächlich verfolgte Ziel spiegelt sich in der Umsetzung wider: Auswahl der Geförderten, Präferenz für Arbeitgeber, Matchingprozesse und Coaching
- Dem Coaching wird von vielen Jobcentern eine bedeutsame Funktion zugeschrieben (Garant für das Funktionieren des neuen Instruments).

GOVERNANCE UND UMSETZUNGSPRAXIS DER FÖRDERINSTRUMENTE AUF EBENE DER JOBCENTER

- Die Jobcenterleitungen begrüßen mehrheitlich die geplante vorzeitige Entfristung des Instruments TaAM.
- Die EvL wird klar als arbeitsmarktpolitisches Instrument gesehen, vergleichbar zum Eingliederungszuschuss (könnte durch Anpassung der Fördermodalitäten in die Eingliederungszuschussförderung integriert werden).
- Die EvL hat aus Sicht der Jobcenter eine weit geringere geschäftspolitische Bedeutung als TaAM.

Mehr dazu in Arbeitsgruppe 4: Das Teilhabechancengesetz im Kontext der Arbeitsförderung und ihrer finanziellen Rahmenbedingungen

ZIELSETZUNG, DIE DIE JOBCENTER MIT DEM EINSATZ DER BEIDEN INSTRUMENTE VERFOLGEN



Quelle: Osiander/Lobato (2022), n = 318; Wortlaut der Frage: Im Folgenden möchten wir wissen, welche Ziele Sie mit dem Einsatz der Instrumente in Ihrem Jobcenter in besonderem Maße verfolgen. Bitte wählen Sie die für Ihr Jobcenter wichtigsten Zielsetzungen aus. Bitte wählen Sie maximal drei Ziele pro Instrument aus.

Hinweis: Angabe von bis zu drei Zielen pro Instrument und Jobcenter möglich; deshalb Summe der Angaben >100%.

2. SELEKTIVITÄT DER TEILNAHMEN

WIRD DIE ZIELGRUPPE ERREICHT? SELEKTIVITÄT DER FÖRDERUNG

Untersuchung von administrativen Personendaten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb)

- Die Analyse einer Teilnehmendenstichprobe zeigt, dass es gelingt die gesetzlichen Auswahlkriterien der TaAM umzusetzen.
- Für Personen, die die Zugangskriterien für TaAM-Teilnahmen erfüllen, zeigt sich:
 - 40-59-Jährige und Personen mit ALG-II-Bezug und ohne jegliche Berufserfahrung in den letzten 7 Jahren werden durch die Förderung besonders gut erreicht.
 - Frauen, Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind unter den Förderfällen unterrepräsentiert.
- Auch die Befunde zur Einhaltung der Zielgruppe der EvL gehen in eine ähnliche Richtung. Allerdings sind diese Analysen mit mehr Unschärfen verbunden.

WIRD DIE ZIELGRUPPE ERREICHT? SELEKTIVITÄT DER FÖRDERUNG

Tabelle 1: Anteile der TaAM-Geförderten, die die Zugangskriterien erfüllen (in Prozent)

	TaAM-Teilnehmende	nicht teilnehmende eLb
Alter >= 25 und ...	Anteile (Prozent)	
Übergangsregelung: Teiln. Bundespr. Soz. Teilhabe; 16e SGB II v. 2019	18,83	0,51
>=6 von 7 Jahre SGB II, davon >=5 ohne Beschäftigung	65,30	24,43
>=6 von 7 Jahre SGB II, davon <5 ohne Beschäftigung	10,94	13,16
Ausnahmeregelung Schwerbehinderte, letzte 5 Jahre SGB II	0,21	0,11
Ausnahmeregelung BG mit Kind(ern), letzte 5 Jahre SGB II	0,61	0,94
kein Kriterium erfüllt	4,12	60,86
<i>darunter: Alter <25</i>	0,03	17,86
<i>darunter: Alter >=25</i>	4,09	43,00
Personenanzahl	14.249	1.947.428

Quelle: Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Stichprobe: Zugänge in TaAM in den Monaten April – Juli 2019, sowie eine Zufallsstichprobe von nicht teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31. März 2019 als Vergleichspersonen. Eigene Berechnungen. Hinweis: Datenungenauigkeiten könnten die Ursache dafür sein, dass für 4,1% der Teilnehmenden die Erfüllung der Zugangskriterien nicht nachgewiesen werden konnte.

WIRD DIE ZIELGRUPPE ERREICHT? SELEKTIVITÄT DER FÖRDERUNG

Tabelle 2: Frauenanteil an den nach § 16i SGB II geförderten und nicht-geförderten Leistungsberechtigten (in Prozent)

	gesamt	erfüllen Zugangskriterien für TaAM-Teilnahme
§16i-Teilnehmende	37,51	37,65
Nicht teilnehmende eLb	50,39	54,41
Personenanzahl	1.948.969	884.260

Lesebeispiel: Der Frauenanteil unter den nicht teilnehmenden eLb, die die Zugangskriterien erfüllen würden, liegt bei 54,41%, also noch höher als unter den nicht teilnehmenden eLb insgesamt. Frauen erfüllen also besonders oft die Zugangskriterien. Dagegen liegt der Frauenanteil unter den Teilnehmenden nur bei 37,51%. Der geringe Frauenanteil erklärt sich also nicht dadurch, dass Frauen seltener die Zugangskriterien erfüllen würden.

Quelle: Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Stichprobe: Zugänge in TaAM in den Monaten April – Juli 2019, sowie eine Zufallsstichprobe von nicht teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31. März 2019 als Vergleichspersonen.

Hinweise: Ohne Geförderte gemäß § 16i Abs. 10 SGB II („Übergangsregelung“).

GERINGER FRAUENANTEIL UNTER DEN FÖRDERFÄLLEN

- Der Frauenanteil an den TaAM-Zugängen ist inzwischen auf um die 40 Prozent gestiegen.
- Das Ergebnis ist bei betrieblichen Maßnahmen nicht überraschend. Der Frauenanteil an den Zugängen bei EvL ist noch niedriger als bei TaAM und bei Eingliederungszuschüssen (nur Förderungen im Rechtskreis des SGB II) liegt er in den letzten Jahren bei gut 30 Prozent.
- Analysen von Betriebsdaten (Schiele/Tübbicke/Wolff 2022): Im Schnitt ist in Förderbetrieben der Frauen- und Männeranteil an den versicherungspfl. Beschäftigten ähnlich hoch. Das ist ein Indiz dafür, dass der Frauenanteil an den Förderfällen ausbaufähig sein müsste.
- Befunde der Befragung zur Governance und Umsetzungspraxis der Förderinstrumente weisen auf ein „Dreieck“ aus Arbeitgeberpräferenzen, Geförderten-Präferenz und Rollenmuster der Fachkräfte hin, die den niedrigen Frauenanteil bei TaAM-Förderungen erklären könnten.

Mehr dazu in Arbeitsgruppe 3: Gleichstellung

3. AUSGEWÄHLTE BEFUNDE ZUM COACHING

QUANTITATIVE UND QUALITATIVE BEFRAGUNG ZUM COACHING

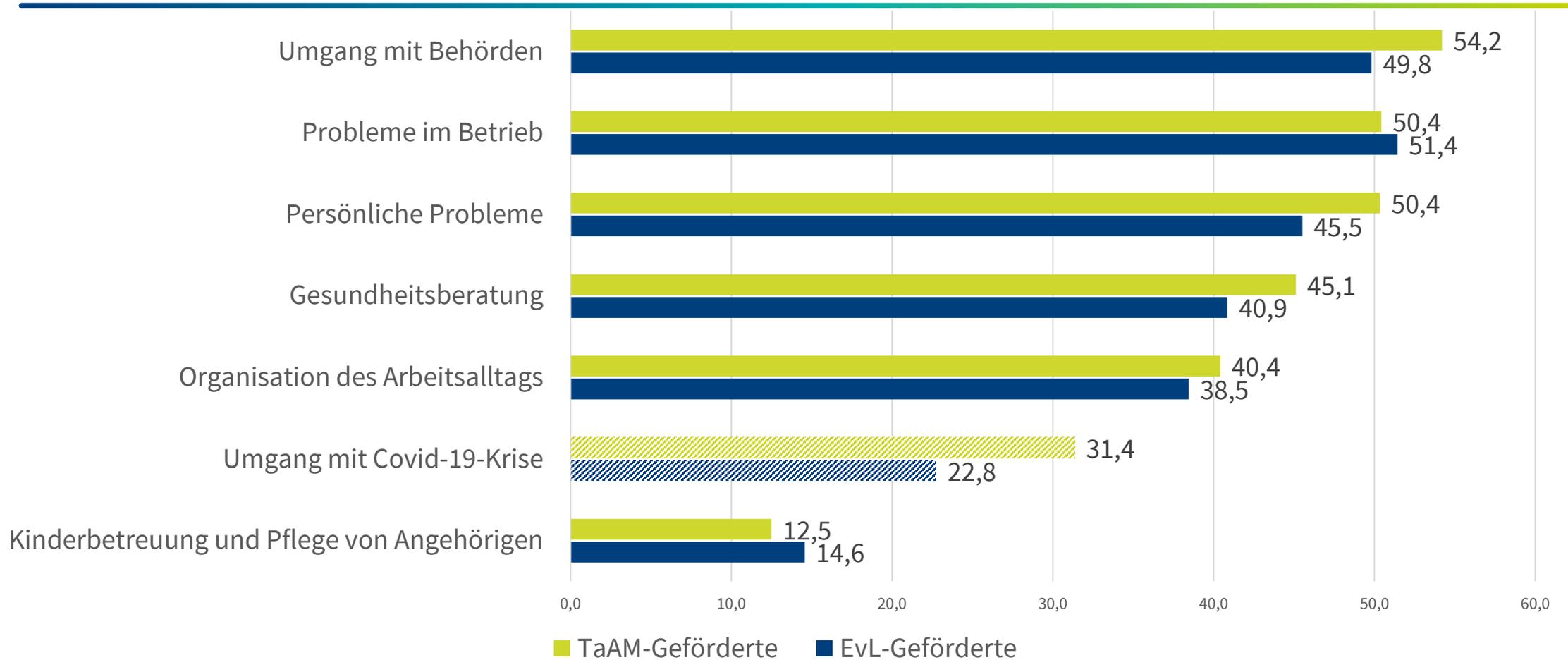
Quantitative Befragung „Lebensqualität & Teilhabe“:

- Mehr als 3.340 TaAM-Geförderte und rund 2.090 EvL-Geförderte (Zugangskohorten weitestgehend aus dem Jahr 2019) sowie Vergleichspersonen wurden in der 1. Welle befragt.
- Hauptziel der Auswertungen der Befragung: Ermittlung von Förderwirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe der Geförderten
- Ein Schwerpunkt der Befragung liegt auf der Inanspruchnahme, Ausgestaltung und Bewertung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Coaching).

Qualitative Längsschnittstudie zu Prozessen betrieblicher Integration (Leistungsberechtigte, Coaches und Arbeitgeber):

- Kontrastive Standort- und Fallauswahl
- Narrative Interviews

BETREUUNGSINHALTE - IN WELCHEN BEREICHEN HAT SIE DER JOB-COACH UNTERSTÜTZT (ANTEILE IN %)?

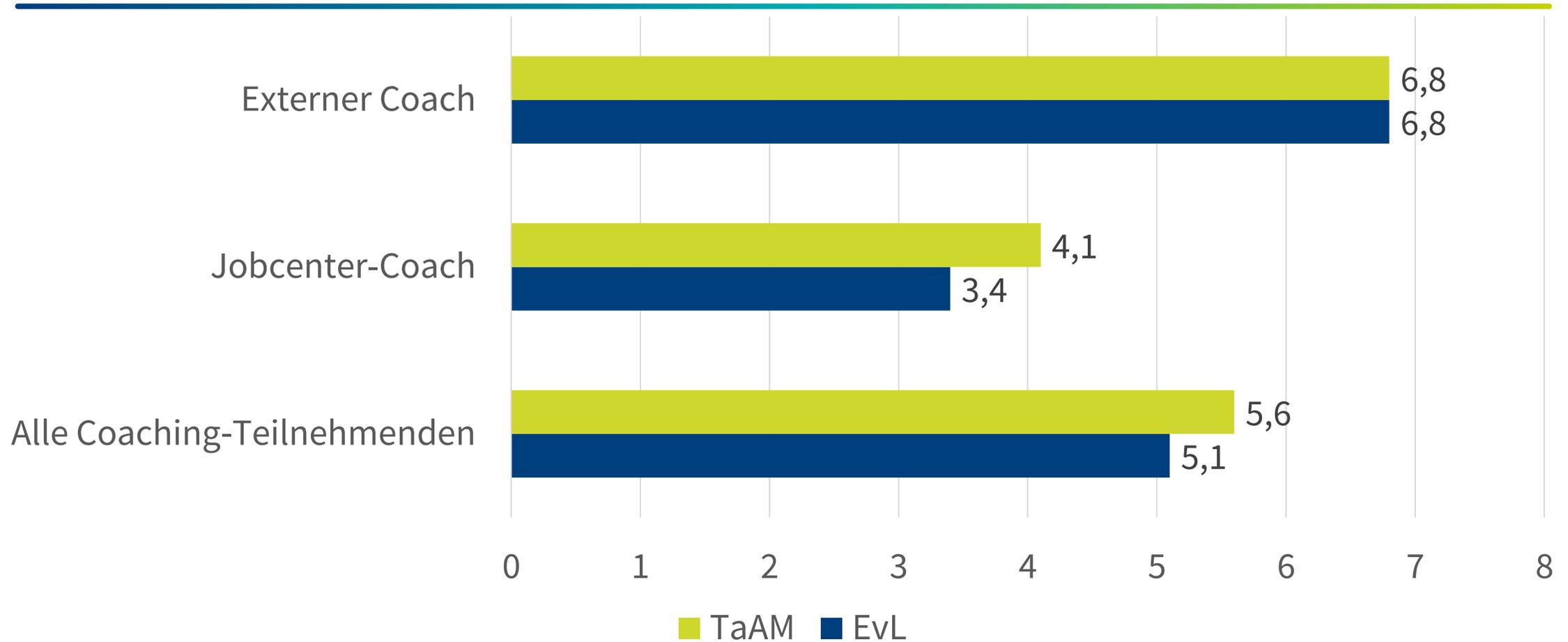


Quelle: Erste Welle der Befragung Lebensqualität & Teilhabe, eigene Berechnungen unter Verwendung von Gewichten zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation.

BETREUUNGSINHALTE

- Die überwiegende Mehrheit der Geförderten mit Coach (ca. 85 %) wurde bis zum Interview bereits in mindestens einem der abgefragten Betreuungsinhalte unterstützt.
- 37 Prozent sowohl der TaAM-Geförderten als auch der EvL-Geförderten wünschten sich weitere Unterstützung. Die drei häufigsten Bereiche waren:
 - Probleme im Betrieb
 - Arbeitsbedingungen bzw. der Organisation des Arbeitsalltags
 - Umgang mit Behörden
- Zusätzliche Unterstützungsbedarfe wurden häufiger von Geförderten geäußert, die bis zu ihrem Interview bereits ihre Maßnahmenteilnahme vorzeitig beendet haben.

ANZAHL DER COACHING-GESPRÄCHE PRO QUARTAL



Quelle: Erste Welle der Befragung Lebensqualität & Teilhabe, eigene Berechnungen unter Verwendung von Gewichten zur Hochrechnung auf die Referenzpopulation.

ZUFRIEDENHEIT MIT DEM COACHING

Coaching insgesamt:

- Im Schnitt der befragten Geförderten sehr hohe Zufriedenheitswerte von um die 8 (gemessen auf einer Skala von 0 bis 10, d. h. von „Ganz und gar unzufrieden“ bis „Ganz und gar zufrieden“).
- Dabei schneidet das Coaching im Urteil der TaAM-Geförderten marginal besser ab als im Urteil der EvL-Geförderten. Zudem finden sich kaum Unterschiede zwischen Frauen und Männern.

Zufriedenheit mit dem zeitlichen Umfang:

- Etwa drei Viertel der Befragten empfinden den Umfang gerade richtig.
- Bei externen Coaches ist der Umfang tendenziell eher zu hoch als bei Jobcenter-Coaches.

COACHING: AUSGEWÄHLTE BEFUNDE DER QUALITATIVEN STUDIE ZU PROZESSEN BETRIEBLICHER INTEGRATION

- Beschäftigungsaufnahme geht erwartungsgemäß teils mit ausgeprägten Unterstützungsbedarf aufseiten der Geförderten einher
- Fünf wesentliche Unterstützungsdimensionen herausgearbeitet: Person, Familie/Bedarfsgemeinschaft, Formalstrukturen, Betrieb und Übergangsmanagement
- Anspruchsvolle Aufgabe, ein „Arbeitsbündnis“ zwischen Coach und geförderter Person zu etablieren
- Hinweise auf Umsetzungsprobleme beim Coaching, z . B.:
 - Teils Diskontinuität der Betreuung
 - Hohe Varianz des Betreuungsschlüssels (zwischen 40 und 200 Fälle pro Vollzeitäquivalent)
 - Inkonsistenz im Verhältnis von Arbeitsaufgaben und Mindestqualifikation des Betreuungspersonals

Mehr dazu in Arbeitsgruppe 2: Coaching und Qualifizierung

4. QUANTITATIVE WIRKUNGSANALYSEN

WAS WIRD UNTERSUCHT?

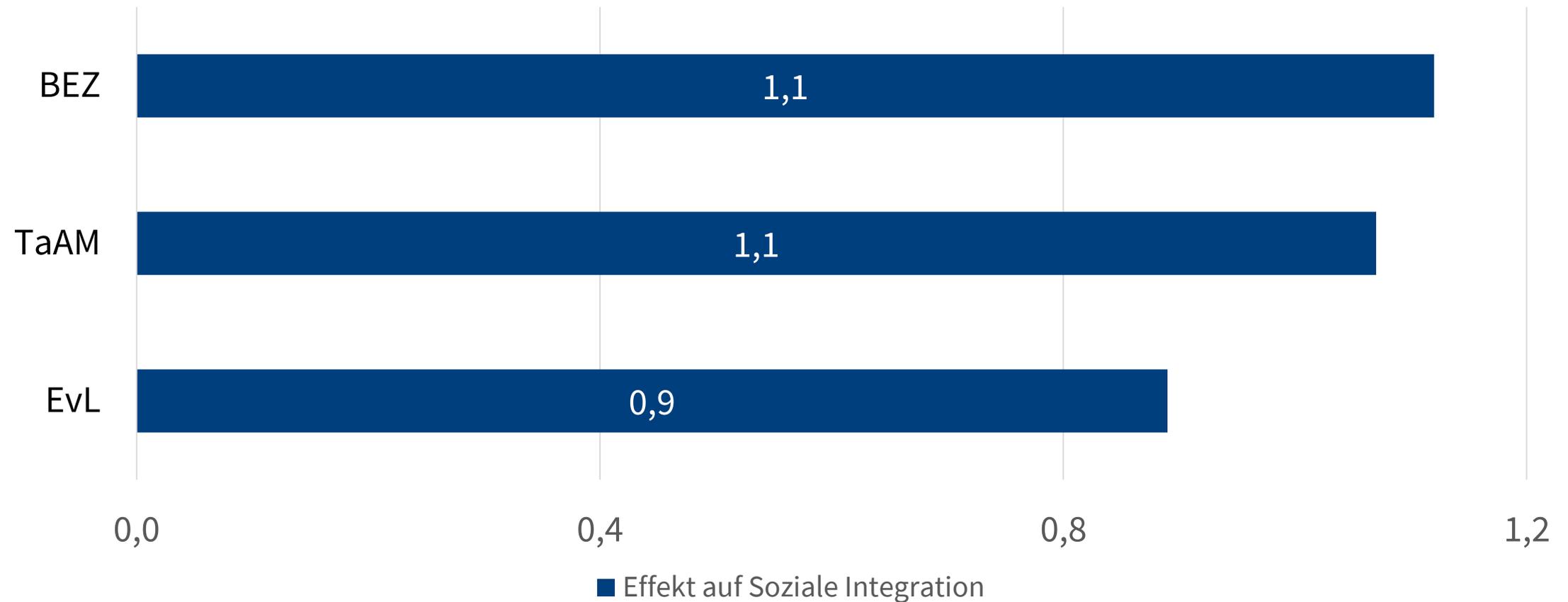
1. Wirkungen auf die Geförderten

- Analysen mit der Befragung „Lebensqualität & Teilhabe“ zu Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe
- Analysen mit administrativen Personendaten zu Wirkungen auf Leistungsbezugsstatus und Beschäftigungsstatus

2. Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte

- Analysen mit administrativem Betriebspanel

TEILNAHMEWIRKUNG AUF SOZIALE INTEGRATION DER GEFÖRDERTEN



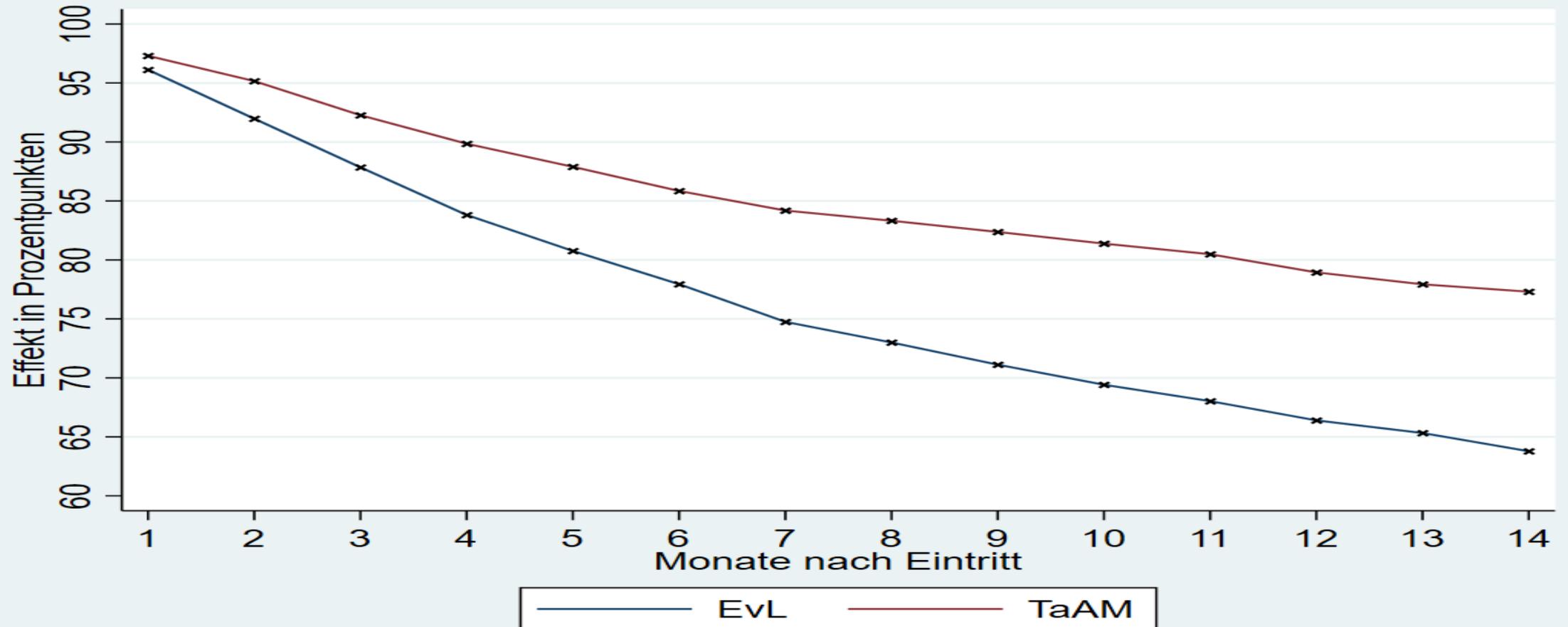
Quelle: Erste Welle der Befragung Lebensqualität & Teilhabe, eigene Berechnungen. Für Beschäftigungszuschluss (BEZ) ISG/IAB/RWI (2011).

Vergleich zwischen Geförderten und statistischen Zwillinge. Alle Effekte sind statistisch signifikant. Die Skala für Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 1 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig (für die BEZ-Evaluation reichte die Skala von 0 bis 10).

TEILNAHMEWIRKUNG AUF SOZIALE INTEGRATION DER GEFÖRDERTEN

Mehr dazu in Arbeitsgruppe 1: Teilhabewirkungen der Förderung nach § 16e und § 16i SGB II – Ausgewählte Ergebnisse der standardisierten Teilnehmer*innenbefragung

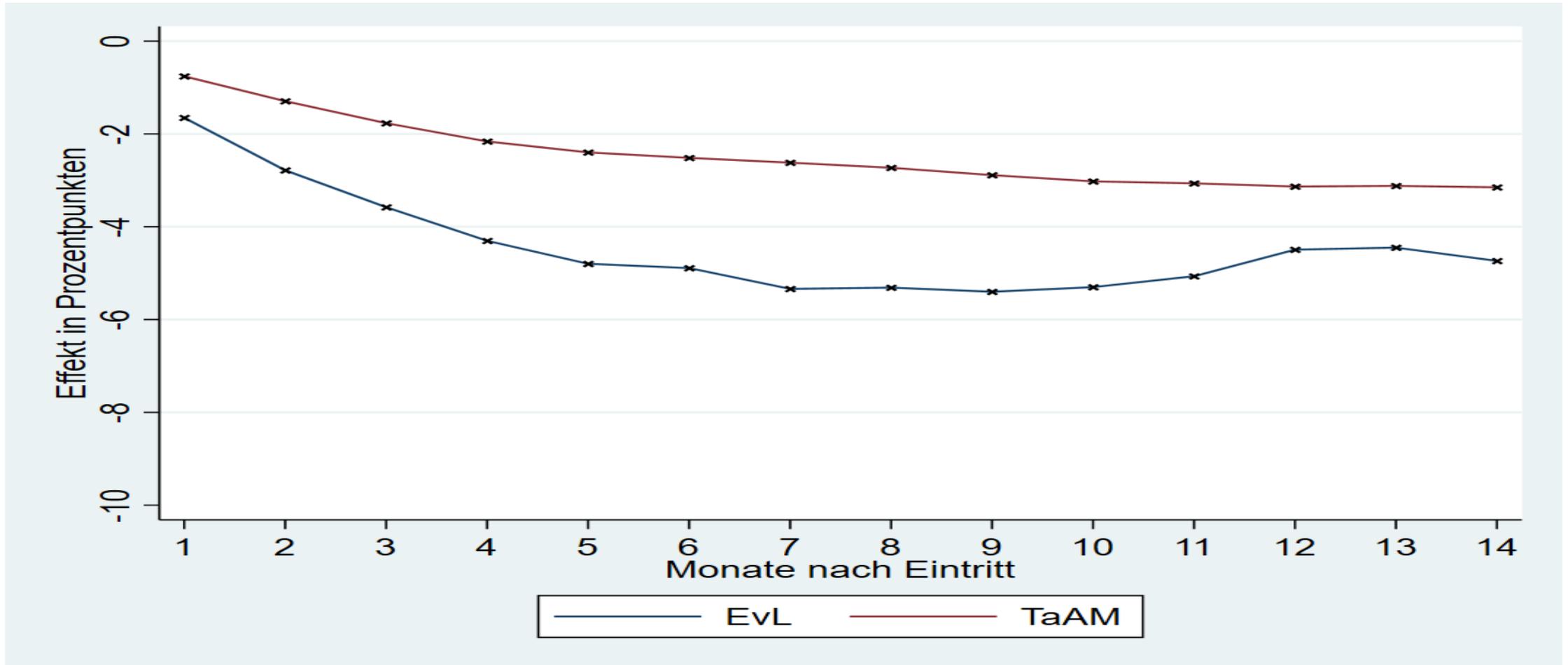
TEILNAHMEWIRKUNG AUF ANTEIL DER GEFÖRDERTEN IN VERSICHERUNGSPFLICHTIGER BESCHÄFTIGUNG



Quelle: Kasrin/Tübbicke (2022).

Vergleich zwischen Geförderten und statistischen Zwillinge. Ausgewertet wurde eine Zugangsstichprobe von EvL- und TaAM-Teilnehmenden im Zeitraum Mai bis Oktober 2019 sowie eine Stichprobe des Bestands von nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 30.4.2019. Alle Effekte sind statistisch signifikant (5%-Niveau).

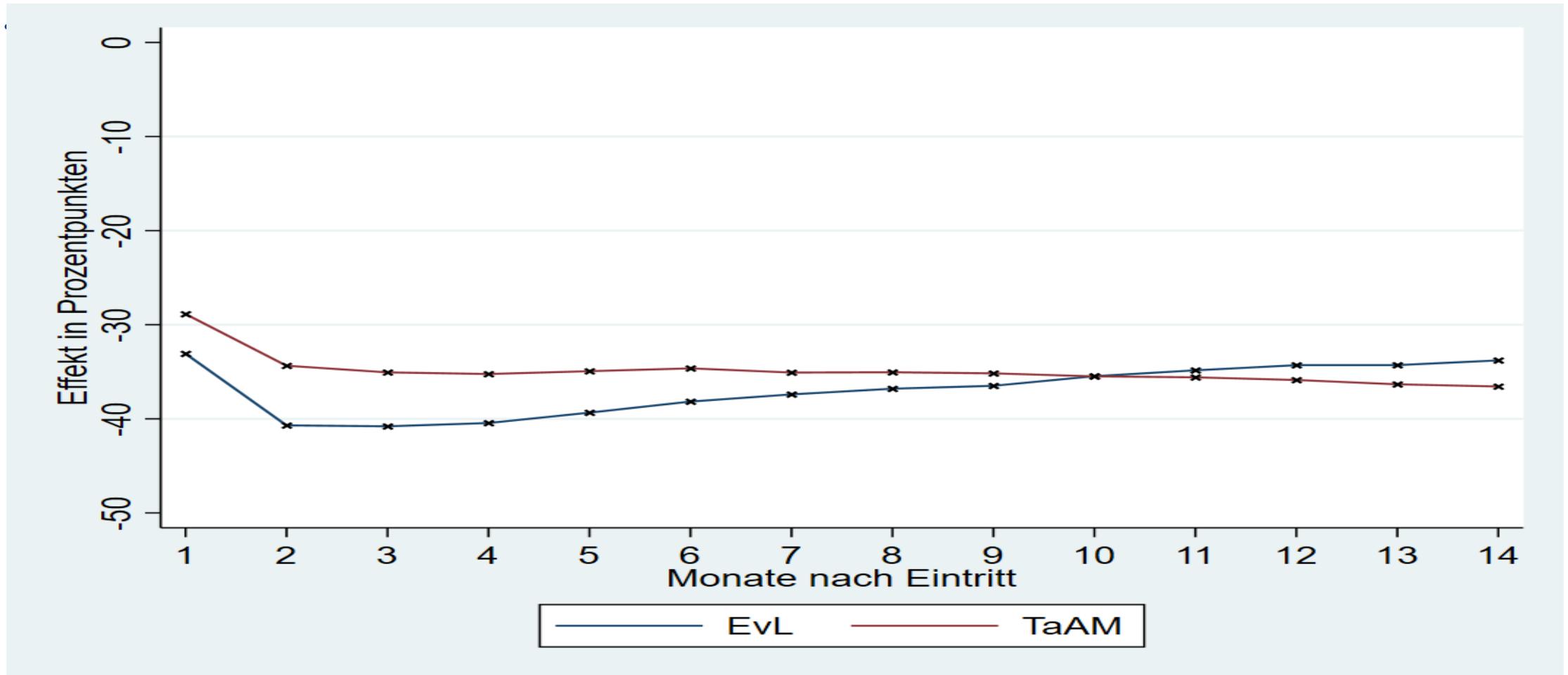
TEILNAHMEWIRKUNG AUF ANTEIL DER GEFÖRDERTEN IN UNGEFÖRDERTER VERSICHERUNGSPFLICHTIGER BESCHÄFTIGUNG



Quelle: Kasrin/Tübbicke (2022).

Vergleich zwischen Geförderten und statistischen Zwillinge. Ausgewertet wurde eine Zugangsstichprobe von EvL- und TaAM-Teilnehmenden im Zeitraum Mai bis Oktober 2019 sowie eine Stichprobe des Bestands von nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 30.4.2019. Alle Effekte sind statistisch signifikant (5%-Niveau).

TEILNAHMEWIRKUNG AUF ANTEIL DER GEFÖRDERTEN IM ARBEITSLOSEN GELD-II-BEZUG



Quelle: Kasrin/Tübbicke (2022).

Vergleich zwischen Geförderten und statistischen Zwillinge. Ausgewertet wurde eine Zugangsstichprobe von EvL- und TaAM-Teilnehmenden im Zeitraum Mai bis Oktober 2019 sowie eine Stichprobe des Bestands von nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 30.4.2019. Alle Effekte sind statistisch signifikant (5%-Niveau).

MITNAHME UND SUBSTITUTION

Vergleich der Veränderung der Beschäftigung von 2018 bis 2020 in Förderbetrieben mit der entsprechenden Veränderung in Nichtförderbetrieben (statistische Zwillinge):

- Untersuchung für Förderbetriebe mit mindestens einem durch EvL bzw. TaAM geförderten Beschäftigungszugang in den ersten drei Quartalen des Jahres 2019
- Keine Evidenz für negative Wirkungen auf die Entwicklung der ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung in EvL- der TaAM-Förderbetrieben.
- Auch weitergehende Analysen haben weitestgehend keine Hinweise auf Mitnahme- und Substitutionseffekte gefunden mit einer Ausnahme: Teilweise Substitution von anderen Fördermaßnahmen
- Die Analysen betrachten aber nur die kurze Frist und die Effekte könnten sich erst mit der Zeit einstellen.
- Analysen zu Verdrängungseffekten folgen im kommenden Jahr.

5. VORLÄUFIGES FAZIT

VORLÄUFIGES FAZIT

- Einige Hinweise sprechen dafür, dass die Umsetzung der TaAM-Förderung gut gelingt.
- Die Jobcenter sehen zum guten Teil TaAM als eine wichtige Ergänzung, während EvL geschäftspolitisch weit weniger bedeutend ist.
- Die formalen Fördervoraussetzungen können eingehalten werden. Der Anteil einiger Personengruppen (auch Frauen) an den Geförderten ist ausbaufähig.
- Ergebnisse der Analysen zum Coaching sind für beide Instrumente tendenziell ermutigend.
 - Die Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Coaching ist hoch.
 - Ein breites Angebot von Unterstützungsleistungen deckt sowohl arbeits- wie auch lebensweltliche Bereiche ab. 37% der Coaching-Teilnehmenden wünschen sich weitergehende Unterstützung.
 - Allerdings liegen insbesondere aus der qualitativen Studie Hinweise auf Verbesserungsbedarfe vor - wie z. B. bei der Kontinuität der Betreuung.

VORLÄUFIGES FAZIT

- Die Instrumente zeigen erwartbare Wirkungen auf die soziale Integration (+) und den ALG-II-Leistungsbezugsstatus der Geförderten (-).
- Sehr geringe Einsperreffekte bei TaAM-Geförderten bestätigen den Befund des Zwischenberichts aus dem Jahr 2021, dass die arbeitsmarktferne Zielgruppe des Instruments sehr gut erreicht wird.
- Die Befunde zu Mitnahme- und Substitutionseffekten beschreiben nur die kurze Frist. Hier ist abzuwarten, ob mittelfristig solche Effekte auftreten.
- Auch wenn mit einer Entfristung von TaAM noch hätte gewartet werden können, sprechen die Befunde sicher nicht grundsätzlich dagegen.

HERZLICHEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

Joachim Wolff, Forschungsbereich Grundsicherung und Aktivierung,
Joachim.Wolff@iab.de

LITERATUR

- Bauer, Frank ; Bennett, Jenny; Dietz, Martin; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan; Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Kupka, Peter; Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2021): Evaluation des Teilhabechancengesetzes: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen, IAB-Forum 16. März 2021, <https://www.iab-forum.de/evaluation-des-teilhabechancengesetzes-erste-antworten-aber-noch-viele-offene-fragen/>
- Bauer, Frank; Bennett, Jenny; Coban, Mustafa; Dietz, Martin; Friedrich, Martin; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan; Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Gricevic, Zbignev; Hülle, Sebastian; Kiesel, Markus; Kupka, Peter; Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Ramos Lobato, Philipp; Schmucker, Alexandra; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2021): Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht. IAB-Forschungsbericht 03/2021. <https://www.iab.de/185/section.aspx/Publikation/K210323IKT>

LITERATUR

- Tübbicke, Stefan; Kasrin, Zein (2022): Zielgruppe bei TaAM besser erreicht als bei EvL - kurzfristig zeigen beide Instrumente positive Arbeitsmarktwirkungen unveröffentlichtes Manuskript geplant als Beitrag im IAB-Forum.
- Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Serie "Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt"). In: IAB-Forum H.27.10.2022, online erschienen am 28.10.2022, <https://www.iab-forum.de/buergergeld-reform-deutliche-mehrheit-der-jobcenter-befuerwortet-die-entfristung-des-foerderinstruments-teilhabe-am-arbeitsmarkt/>

LITERATUR

- Schiele, Maximilian; Tübbicke, Stefan; Wolff, Joachim (2022): Mit dem Teilhabechancengesetz haben sich die Chancen auf eine marktnahe Förderung tendenziell verbessert, IAB-Forum.