



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“

Kurzfassung des Zwischenberichts zum 31. Mai 2014

vorgelegt von

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen

und

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

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

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

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH
Barbarossaplatz 2, 50674 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)

Unter Mitarbeit von: Angelo Cozzi (IAW), Elisabeth Krone (IAW) und Rebecca Zimmering (ISG)

Tübingen/Köln/Berlin, den 31. Mai 2014

1 Einleitung

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) legen hiermit vertragsgemäß den dritten inhaltlichen Zwischenbericht zur Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ vor.

Seit dem 15. Juli 2010 sind in 197 Jobcentern, die sich an dem Interessenbekundungsverfahren beteiligt haben, die Modellprojekte „Bürgerarbeit“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) angelaufen.¹ Grundsätzlich basiert die Idee der Bürgerarbeit auf dem Magdeburger Modell, das die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Kooperation mit der Landesregierung Sachsen-Anhalt entwickelt und 2006 als Pilotprojekt in der Lebenshilfe-Werk gGmbH in Magdeburg und erstmalig als Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg mit einer intensiveren Aktivierungsphase erprobt hat.²

Das Konzept der Bürgerarbeit umfasst zwei Phasen. Die erste Phase, die Aktivierungsphase, die in allen Modellprojekten mindestens sechs Monate dauern muss, besteht aus einer intensivierten Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung. Personen, die innerhalb der Aktivierungsphase nicht in Arbeit integriert werden, können dann an der zweiten Phase, der Beschäftigungsphase, teilnehmen. Sie dauert bis zu 36 Monate und umfasst eine öffentlich geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigung im Umfang von 20 oder 30 Wochenstunden.

Während der Beschäftigungsphase ist für die geförderten Personen zusätzlich ein begleitendes Coaching vorgesehen. Dieses hat zum Ziel auch in dieser Phase möglichst viele Übergänge in eine ungeforderte Beschäftigung zu erreichen.

Im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) wurde ausführlich über die konzeptionelle Ausgestaltung und praktische Umsetzung der Aktivierungsphase in den am Modellversuch teilnehmenden Jobcentern berichtet. Im zweiten Zwischenbericht (IAW/ISG 2013) werden einerseits erste Erkenntnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase vorgestellt, andererseits erfolgt eine vorläufige Beschreibung der Umsetzung der Beschäftigungsphase. Im vorliegenden dritten Zwischenbericht werden weitere Erkenntnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase vorgestellt und die Beschreibung der Umsetzung der Beschäftigungsphase aus dem letzten Zwischenbericht um Erkenntnisse aus verschiedenen Befragungen³ erweitert. Zudem enthält dieser Bericht erste multivariate Analysen zur Beschäftigungsphase und es werden Ergebnisse aus den Auswertungen der Monitoringdatenbank des Europäischen Sozialfonds (ESF) präsentiert.

¹ Am Interessenbekundungsverfahren hatten ursprünglich 200 Jobcenter teilgenommen. Zwei Jobcenter zogen ihre Bewerbungen zurück und vier Jobcenter fielen durch kommunale Neugliederungen beziehungsweise Fusionen von Jobcentern weg. Derzeit sind daher noch 194 Jobcenter an der Umsetzung der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ beteiligt.

² Weitere Informationen zum Magdeburger Modell siehe Bundesagentur für Arbeit (2008), Qualitätssiegel Bürgerarbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen, Halle; sowie Bundesagentur für Arbeit (2009): „Bürgerarbeit“. Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit, Regionaldirektionen Sachsen-Anhalt-Thüringen und Bayern.

³ Im Rahmen des Projekts werden telefonische Befragungen der Teilnehmenden an der Aktivierungsphase sowie flächendeckende E-Mail-Befragungen der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter durchgeführt. Ergänzt wird dies durch die im Rahmen der ESF-Bundesevaluation durchgeführte Trägerbefragung, die zu diesem Zweck um Fragen zur Bürgerarbeit erweitert wurde.

Wie bereits im vergangenen Zwischenbericht (IAW/ISG 2013) basieren die Wirkungsanalysen im Wesentlichen auf den Prozessdaten der BA. Diese werden um Erkenntnisse aus der E-Mail Befragung der Jobcenter erweitert. Neben einer Aktualisierung und methodischer Verbesserungen der letztjährigen Ergebnisse, werden die Wirkungsanalysen differenziert nach Untergruppen durchgeführt. Diese erfolgt auch nach den im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) entwickelten Strategietypen der Jobcenter sowie für alternative Ergebnisvariablen, die unter anderem wegen des in den Daten verfügbaren Zeithorizonts erst dieses Mal umgesetzt werden konnten.

Die bereits vorliegenden Erkenntnisse zur Beschäftigungsphase (IAW/ISG 2013) werden in diesem Zwischenbericht um Erkenntnisse aus dafür bislang noch nicht verwendeten Datenquellen wie die zweite E-Mail-Befragung der teilnehmenden Jobcenter, die Trägerbefragung, das ESF-Monitoring sowie die Teilnehmendenbefragung in Verbindung mit den Prozessdaten der BA erweitert. Zusätzlich werden vertiefende Auswertungen mit den Prozessdaten der BA vorgenommen. Die Ergebnisse umfassen sowohl Auswertungen zur Einrichtung von Bürgerarbeitsplätzen, deren Besetzung, der Organisation des begleitenden Coachings sowie der Finanzierung der Beschäftigungsphase.

Als weiterer Bestandteil werden erste deskriptive und multivariate Analysen zu den Ergebnissen der Beschäftigungsphase präsentiert. Diese dienen als Grundlage für die noch ausstehenden Wirkungsanalysen, die Bestandteil des Endberichts werden.

Diese Kurzfassung fasst die zentralen Inhalte des dritten Zwischenberichts zusammen. Abschnitt 2 gibt zunächst einen Überblick über die seit dem letzten Zwischenbericht im Rahmen der Projektarbeiten durchgeführten Aktivitäten. In Abschnitt 3 werden die Zwischenergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase zusammengefasst. Abschnitt 4 gibt einen Überblick zur Umsetzung und den Wirkungen der Beschäftigungsphase. Abschnitt 5 gibt einen Ausblick auf die weiteren Projektarbeiten bis zum Abschlussbericht im nächsten Jahr.

2 Überblick über die seit dem ersten Zwischenbericht durchgeführten Aktivitäten

Seit dem vorherigen Zwischenbericht zum 30. April 2013 wurden im Rahmen der Projektarbeiten gemäß dem mit dem Angebot vorgelegten Evaluationskonzept die folgenden Aktivitäten durchgeführt:

(1) Standardisierte Befragungen

- a. Durchführung und Abschluss der zweiten Phase der standardisierten E-Mail-Befragung in den am Modellvorhaben teilnehmenden Jobcentern und Rücklaufkontrolle: Es wurden 194 Jobcenter angeschrieben und insgesamt 197 Fragebogen verschickt.⁴ Zum Abschluss der Feldphase am 8. Mai 2013 hatten 188 Jobcenter geantwortet und es lagen 191 Fragebogen zur Auswertung vor. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 97,0 % der versandten Fragebogen. Alle eingehenden Fragebogen wurden überprüft, und bei widersprüchlichen oder fehlenden Angaben wurden entsprechende Rückfragen gestellt.
- b. Konzeption des projektspezifischen Sondermoduls für die Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation sowie Durchführung der Befragung. Während der Feldphase vom 4. April 2013 bis zum 21. Juni 2013 haben von den 900 zufällig angeschriebenen Trägern (Auswahlsatz von 67,7 %) 372 Träger die Befragung abgeschlossen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 41,3 %.
- c. Fortsetzung der laufenden zweiten und dritten Welle der Teilnehmendenbefragung. Die zweite Welle der Teilnehmendenbefragung ist seit dem 15. März 2012, die dritte Welle bereits seit dem 20. Oktober 2011 im Feld. Bisher konnten insgesamt in der zweiten Welle

⁴ In drei Jobcentern, die durch kommunale Neugliederung beziehungsweise Fusion entstanden sind, werden weiterhin getrennte Konzepte durchgeführt.

397 und in der dritten Welle 364 Interviews realisiert werden.⁵ Es wird erwartet, dass bis zum Abschluss der Feldphase insgesamt 1.000 Interviews bei Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase realisiert werden können.

(2) Wirkungsanalysen zur Aktivierungsphase

- a. Fortsetzung der mikroökonomischen Wirkungsanalysen zu den Wirkungen einer Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und die Überwindung des Leistungsbezugs.
- b. Durchführung differenzierter mikroökonomischer Wirkungsanalysen zu den Wirkungen der Teilnahme am Modellvorhaben für Untergruppen und Strategietypen der Jobcenter.
- c. Durchführung von Robustheitsanalysen zur Überprüfung der Validität der erzielten Ergebnisse.

(3) Auswertungen zur Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase

- a. Aufbereitung und Auswertung der dafür verwendeten Befragungsdatensätze, das heißt die zweite flächendeckende E-Mail-Befragung der teilnehmenden Jobcenter sowie der Trägerbefragung⁶
- b. Aufbereitung und Auswertung der im Rahmen des ESF erhobenen Monitoringdaten, inklusive des Finanzcontrollings.

(4) Erste Analysen als Vorbereitung auf die Wirkungsanalyse der Beschäftigungsphase

- a. Diskussion der methodischen Herangehensweise für den Endbericht.
- b. Deskriptive Auswertungen sowie einfache multivariate Analysen vergleichbar denen der Aktivierungsphase.

3 Überblick über die Ergebnisse zur Wirkung der Aktivierungsphase

Die ersten Ergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase aus dem letzten Zwischenbericht (IAW/ISG 2013) konnten im Rahmen der Aktualisierung nur teilweise bestätigt werden. Dies ist einerseits auf Veränderungen in der Aufbereitung der Datengrundlagen, andererseits auf eine Neudefinition der Ergebnisvariable zur Messung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen.⁷ Aufgrund dessen ist der beobachtete starke Anstieg des Treatmenteffekts 180 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase nicht mehr vorhanden. Dennoch hat die Aktivierungsphase einen signifikant positiven Effekt von bis zu 1,9 Prozentpunkten auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Unverändert zum letzten Bericht hat die Aktivierungsphase keinen positiven Effekt auf den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug. Bisher war allerdings noch nicht abzusehen, dass dieser Effekt langfristig gegen Null tendiert und seine Signifikanz verliert.

Die üblicherweise bei Evaluationen aktiver Arbeitsmarktpolitiken identifizierten größeren Effekte bei Frauen werden für die Aktivierungsphase der Bürgerarbeit nicht gefunden. Eine Differenzierung nach der Altersstruktur weist bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt ebenfalls keine nennenswerten

⁵ Dies schließt sowohl befragte Teilnehmende als auch befragte Nicht Teilnehmende an der Beschäftigungsphase ein.

⁶ Für die Teilnehmendenbefragung wurde die erste Welle beim ersten Zwischenbericht abgeschlossen, aufbereitet und ausgewertet. Die zweite und dritte Welle befindet sich noch im Feld. Aufgrund der bisher verfügbaren Fallzahlen wurde keine systematische Auswertung durchgeführt.

⁷ Die Definition im letztjährigen Zwischenbericht hat eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen und nicht die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Dies hatte zur Folge, dass der Übergang in die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit die Ergebnisvariable positiv beeinflusst hat.

Unterschiede auf, allerdings können bei den ab 50-Jährigen nach 270 Tagen signifikant positive Effekte beim SGB II-Leistungsbezug identifiziert werden. Dies ist jedoch hauptsächlich dadurch zu erklären, dass ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte häufiger an die Beschäftigungsphase teilnehmen. Zusätzliche Ursachen könnten systematische Unterschiede in der Qualifikation oder in der Größe der Bedarfsgemeinschaft zwischen ab 50-Jährigen und den 25 bis 49-Jährigen sein. Inwieweit diese Vermutungen zutreffen muss noch überprüft werden.

Deutlichere Unterschiede sind zwischen Deutschen und ausländischen Teilnehmenden an der Aktivierungsphase identifizierbar. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind zwar die Schätzungen für die ausländischen Teilnehmenden mit einer höheren Unsicherheit, das heißt größeren Standardfehlern, behaftet. Dennoch ist ein deutlich höherer signifikant positiver Effekt der Aktivierungsphase auf die Integration ausländischer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter auf den ersten Arbeitsmarkt identifizierbar. Auch beim Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug sind bei ausländischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten signifikant positive Effekte erkennbar. Dies ist ein Indiz dafür, dass insbesondere auf dem ersten Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen durch eine intensivere Betreuung im Rahmen der Aktivierungsphase ihre Integrationschancen deutlich erhöhen können. Inwieweit dies auf die stärkeren Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter oder auf eine höhere Motivation der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zurückzuführen ist, kann nicht näher bestimmt werden. Regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland können nicht festgestellt werden.

Eine Differenzierung der Wirkungen nach den im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) entwickelten Strategietypen zeigt Unterschiede in den Effekten. Dies zeigt, dass die Ausgestaltung und Umsetzung der Aktivierungsphase einen Einfluss auf den Erfolg der Aktivierungsphase haben kann. Insbesondere die Schaffung spezieller Teams für die Aktivierungsphase (Strategietyp 2), die sich ausschließlich um die Teilnehmenden an der Aktivierungsphase kümmern, hat signifikant positive Ergebnisse sowohl bei der Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt, aber auch beim Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug. Auch ein erhöhter Trägereinsatz im Rahmen der Aktivierungsphase (Strategietyp 3) kann die Integrationswahrscheinlichkeit sowie den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug signifikant erhöhen. Im Gegensatz dazu ist ein verstärkter Einsatz von Standardmaßnahmen (Strategietyp 4) nicht zielführend.

Die Konzeption der Bürgerarbeit sieht für etwa 20 % der Teilnehmenden im Anschluss an die Aktivierungsphase eine geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, also eine Teilnahme an der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit, vor. Dieser Zusammenhang kann einen Einfluss auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben. Daher kann es sinnvoll sein die Teilnehmenden der Beschäftigungsphase aus den Analysen auszuschließen. Allerdings ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass so die Effekte der Aktivierungsphase überschätzt werden, wenn ein Teil der Nichtintegrierten, das heißt die Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase, nicht berücksichtigt werden. Wie erwartet sind deutlich höhere Integrationseffekte als bei der Analyse mit allen Teilnehmenden der Aktivierungsphase identifizierbar. Diese höhere Integration äußert sich allerdings nicht in einem signifikanten Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug.

Neben differenzierten Auswertungen der Ergebnisvariablen aus dem letzten Zwischenbericht wurden zwei weitere Ergebnisvariablen untersucht. Dies betrifft einerseits die nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt, das heißt die aufgenommene Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt muss mindestens 180 Tage Bestand haben. Andererseits werden die Tagesentgelte untersucht. Beide Ergebnisvariablen zeigen kaum signifikante Ergebnisse. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die erfolgreichen Integrationen auf dem ersten Arbeitsmarkt teilweise kurzfristig sind. Bei den Tagesentgelten zeigt sich ein negativer konditionaler Effekt, das heißt wenn Teilnehmende an der Aktivierungsphase integriert sind, dann im Schnitt in niedriger bezahlten Tätigkeiten. Aufgrund des positiven Effekts der Aktivierungsphase in Bezug auf die Integration gleicht sich dies jedoch beim unkonditionalen Effekt wieder aus.

Um die in den Schätzmodellen getroffenen Annahmen zu überprüfen, ist es angebracht, Robustheitsanalysen durchzuführen. Diese zeigen, ob die Ergebnisse Bestand haben, wenn die verwendeten Verfahren verändert werden. Diese Analysen sind noch nicht vollständig abgeschlossen. Bisher wurden Analysen mit einer alternativen Kontrollgruppe, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus nichtteilnehmenden Jobcentern der gleichen Regionaldirektionen, sowie mit einem alternativen Aufbereitungszeitpunkt, dem Startpunkt der Aktivierungsphase im Jobcenter statt dem individuellen Startpunkt, durchgeführt. Die Ergebnisse der Analysen mit der alternativen Kontrollgruppe kommen auf ähnliche Ergebnisse. Dies kann als Indiz gewertet werden, dass keine oder nur geringe Spill-Over-Effekte durch die Aktivierungsphase entstehen. Die Ergebnisse der Analysen zum alternativen Aufbereitungszeitpunkt zeigen die erwarteten Unterschiede zu den ursprünglichen Ergebnissen. Diese liegen teilweise in der Tatsache, dass Teilnehmende, die später in die Aktivierungsphase eintreten, vor dem Eintritt in die Aktivierungsphase per Definition nicht integriert sein können, da sich sonst eine Teilnahme an der Aktivierungsphase logisch ausschließt. Damit zeigen sich systematisch negativere Effekte der Aktivierungsphase. Vor einer abschließenden Interpretation dieser Unterschiede sind allerdings weitere methodische Überprüfungen notwendig, die Bestandteil des Endberichts sein werden.

Als weiterer Schritt wurde mit Spezifikationsanalysen untersucht, ob Spill-Over-Effekte oder Verzerrungen aufgrund einer Positivselektion in die Aktivierungsphase vorliegen. Die bisherigen Ergebnisse zeigen ein sehr heterogenes Bild. Während die Ergebnisse des Differenz-von-Differenzen-Verfahrens Indizien liefern, dass entweder Spill-Over-Effekte oder eine Positivselektion die ursprünglichen Ergebnisse des Matchingverfahrens beeinflussen, können in weiteren Schätzungen weder Spill-Over-Effekte identifiziert werden, noch kann eine Verletzung der konditionalen Unabhängigkeitsannahme (CIA) durch zum Beispiel eine Positivselektion nachgewiesen werden. Gegen die Verletzung der CIA in Form einer Positivselektion spricht, dass die geschätzten Treatmenteffekte in der Instrumentenvariablen-schätzung, welche nicht auf der CIA beruht, insignifikant größer sind als die der Kleinsten-Quadrat-Regressionen beziehungsweise des Matchings, welche durch eine Positivselektion nach oben verzerrt wären. Die Ergebnisse der Spezifikationsanalysen erlauben daher mit Einschränkungen den Schluss, dass zumindest keine gravierenden Verletzungen der vom Matching getroffenen Annahmen vorliegen.

4 Überblick über die bisherigen Erkenntnisse zur Ausgestaltung und den Wirkungen der Beschäftigungsphase

Ähnlich wie die Aktivierungsphase hat die Beschäftigungsphase das Ziel die Teilnehmenden so schnell wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig darf es durch die im Rahmen der Beschäftigungsphase generierten Bürgerarbeitsplätze zu keinem Eingriff in die regionale Wirtschaftsstruktur kommen. Konkret bedeutet dies, dass die Arbeitsplätze die Voraussetzungen Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse der Tätigkeit erfüllen müssen. Dieser im Programm inhärente Zielkonflikt zwischen möglichst schneller Integration der Bürgerarbeiterinnen und Bürgerarbeiter auf dem ersten Arbeitsmarkt und den bereitgestellten Bürgerarbeitsplätzen, die aufgrund der beschriebenen Voraussetzungen häufig keine anspruchsvollen Tätigkeiten umfassen, führt in den Modellprojekten zu unterschiedlichen Erwartungen an die Beschäftigungsphase.

Mittel- bis langfristig ist das Ziel der meisten Jobcenter die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Konkret bedeutet dies allerdings, dass die unmittelbare Zielsetzung der Beschäftigungsphase häufig die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Stabilisierung der Teilnehmenden ist. Dies spiegelt sich auch im beschäftigungsbegleitenden Coaching wider, das die Priorität häufig nicht auf eine schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt, sondern stattdessen auf den Abbau von Vermittlungshemmnissen und eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit legt.

Der Zielkonflikt spielte auch bei der Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze eine entscheidende Rolle. Neben arbeitsrechtlichen Fragen waren Beschäftigungsträger insbesondere zurückhaltend, da sie den

Aufwand der Antragsstellung scheuten und die Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze durch die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität als schwer zu erfüllen bewerteten. Bei den eingerichteten Bürgerarbeitsplätzen handelt es sich hauptsächlich um soziale, kulturelle und gesundheitliche Dienstleistungen. Häufig wurden Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE), die den gleichen Bedingungen hinsichtlich Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität unterliegen, in Bürgerarbeitsplätze umgeformt. Obwohl dies grundsätzlich zugelassen wurde, stellt sich die Frage, ob es der Grundidee der Beschäftigungsphase entspricht, Tätigkeiten, die bisher im Rahmen von AGH MAE maximal ein Jahr von derselben Person ausgeübt werden, jetzt im Rahmen der Beschäftigungsphase bis zu drei Jahre lang von einer Person ausführen zu lassen.

Im Unterschied zu AGH MAE erfolgte die Besetzung der Bürgerarbeitsplätze in der Regel im Rahmen eines klassischen Bewerbungsverfahrens. Dies bedeutet, dass sowohl die Beschäftigungsträger aus mehreren Bewerbungen die passende Person aussuchen konnten als auch die Teilnehmenden die Möglichkeit hatten, Präferenzen für bestimmte Tätigkeiten oder Arbeitgeber zu äußern. Formal behielten die Jobcenter aber die Kontrolle, da sie die Zuweisung auf die Bürgerarbeitsplätze vornahmen. Für das Auswahlverfahren spielten dementsprechend die Integrationswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden auf dem ersten Arbeitsmarkt eine untergeordnete Rolle. Wichtigere Kriterien waren die Passgenauigkeit für den Bürgerarbeitsplatz sowie die Arbeitsmotivation der Teilnehmenden.

Trotz der Möglichkeit der Beschäftigungsträger, die Teilnehmenden auszusuchen, mündeten eher arbeitsmarktferne Personen in die Beschäftigungsphase ein. Dies deutet darauf hin, dass die Jobcenter eine Vorauswahl der Teilnehmenden in der Aktivierungsphase getroffen haben, die eher komplexe Profillagen haben, und die Beschäftigungsträger konnten in dieser Gruppe eine Auswahl treffen. Dementsprechend gibt es vermutlich zwei Selektionsprozesse mit unterschiedlichen Richtungen in die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit.

Das vorgeschriebene beschäftigungsbegleitende Coaching während der Beschäftigungsphase wird überwiegend unter Beteiligung der Jobcenter durchgeführt. Häufig führt dabei das Jobcenter das beschäftigungsbegleitende Coaching ohne Unterstützung des Beschäftigungsträgers oder eines Coaching-Trägers durch. In den wenigsten Fällen wurde dabei in den Jobcentern ein spezielles Team für das Coaching der Bürgerarbeiterinnen und Bürgerarbeiter abgestellt und das Coaching wurde parallel zum regulären Geschäft von allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Jobcenters durchgeführt. Wenn das Jobcenter sich nicht am beschäftigungsbegleitenden Coaching beteiligt liegt die Verantwortung in der Regel bei einem beauftragten Coaching-Träger und nicht beim Beschäftigungsträger selbst. Unabhängig von der gewählten Organisationsform des Coachings findet die Betreuung überwiegend in persönlichen Treffen statt. Auffällig ist zudem, dass Jobcenter, die das Coaching in Kooperation mit Coaching-Trägern und/oder den Beschäftigungsträgern durchführen, eine höhere eigene Kontaktdichte haben als die Jobcenter, die das Coaching in Eigenregie durchführen. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Jobcenter, die das beschäftigungsbegleitende Coaching nicht alleine durchführen, die Träger für eine zusätzliche Unterstützung im Rahmen des Coachings heranziehen. Möglich ist allerdings auch, dass die Jobcenter eine höhere Kontaktdichte haben um die Arbeit des Trägers beim Coaching besser kontrollieren zu können.

Unabhängig von der Organisationsform des Coachings machen die Jobcenter Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung des Coachings. Diese Vorgaben betreffen in der Regel die persönliche Kontaktdichte sowohl mit den Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase als auch mit deren Arbeitgebern. Dabei ist im Großen und Ganzen das Coaching für die Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase verpflichtend. Allerdings beschränkt sich die Teilnahmepflicht in etwa einem Drittel der Jobcenter ausschließlich auf die Teilnehmenden, die sich noch im SGB II-Leistungsbezug befinden. Wenn die Verantwortung des Coachings bei einem Träger liegt, dann ist dieses meist für alle Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase verpflichtend. Auch in den Jobcentern, die das Coaching nicht für alle verpflichtend durchführen, richtet sich das Coaching an alle Teilnehmenden. In der Regel gibt es auch keine intensi-

vere Betreuung für bestimmte Personengruppen. Wenn eine Personengruppe intensiver betreut wird, dann richtet sich diese intensivere Betreuung auf die Teilnehmenden mit guten Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Die im Rahmen des Coachings durchgeführten Maßnahmen und Angebote verdeutlichen erneut, welche Zielgruppe aus Sicht der Jobcenter in die Beschäftigungsphase gemündet ist. Es werden vor allem Angebote gemacht, die Unterstützung beim Umgang mit persönlichen Problemen oder bei Problemen auf dem Bürgerarbeitsplatz bieten. Weitere Aktivitäten wie die Thematisierung von Bewerbungsbemühungen oder die individuelle Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt unterstützen dann die Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt. Insbesondere an dieser Stelle erhoffen sich einige Jobcenter eine Unterstützung durch die Coaching-Träger. Diese sollen ihre Arbeitgeberkontakte für die Stellenakquise nutzen.

Insgesamt zeigt sich bei der Durchführung des Coachings, dass die Jobcenter sich hauptsächlich auf die Stabilisierung der Bürgerarbeiterinnen und Bürgerarbeiter sowie auf den Abbau von Vermittlungshemmnissen konzentrieren, während gleichzeitig Vermittlungsbemühungen unternommen werden. Die Beschäftigungsträger fokussieren sich hauptsächlich auf die Stabilisierung der Teilnehmenden auf den Bürgerarbeitsplätzen sowie auf die Qualifizierung. Im Unterschied dazu liegt der Fokus bei den Coaching-Trägern sehr stark auf der Vermittlung der Teilnehmenden auf den ersten Arbeitsmarkt. Verstärkte Betreuungsaktivitäten gegen Ende der Beschäftigungsphase finden am ehesten statt, wenn die Jobcenter am Coaching beteiligt sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Unterstützung bei der individuellen Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt inklusive Stellenakquise durch die Nutzung eigener Arbeitgeberkontakte sowie um Besprechungen der Bewerbungsunterlagen. Im Wesentlichen sind es auch die Jobcenter, die die Teilnehmenden zur Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt auffordern. In der Regel bezieht sich diese Aufforderung aber nicht explizit auf den Zeitraum der geförderten Beschäftigung.

Insgesamt zeigt sich bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Beschäftigungsphase, dass entgegen den Vorgaben bei den Modellprojekten „Bürgerarbeit“ die möglichst schnelle Integration der Teilnehmenden auf den ersten Arbeitsmarkt sowohl bei den Beschäftigungsträgern als auch bei den Jobcentern eher sekundär ist. Während den Beschäftigungsträgern an einer möglichst langen Beschäftigung der gleichen Personen gelegen ist, sehen die Jobcenter die Beschäftigungsphase als Möglichkeit erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit komplexeren Profillagen zu stabilisieren, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und anschließend eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen.

Dies bestätigt sich auch in den ersten Analysen zur Wirkungsanalyse der Beschäftigungsphase. Die Teilnehmenden zeigen sehr viel geringere Integrationswahrscheinlichkeiten auf den ersten Arbeitsmarkt. Ob dies nur durch die bisher geringen Fallzahlen und vor allem den eingeschränkten Beobachtungszeitraum hervorgerufen sind, bleibt im Endbericht zu ergründen.

5 Ausblick auf die kommenden Arbeitsschritte

Die kommenden Arbeitsschritte beinhalten insgesamt vier Schwerpunkte, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Aufbauend auf den bisherigen Analysen werden abschließende Spezifikations- und Robustheitsanalysen zu den Wirkungen der Aktivierungsphase gemacht. Dies betrifft zum einen den Matching-Algorithmus. Hier kann mit verschiedenen Methoden versucht werden präzisere Ergebnisse durch eine Ausweitung der Kontrollgruppe zu erreichen. Des Weiteren soll untersucht werden, ob durch alternative Matching-Verfahren die Matchingqualität und somit die Belastbarkeit der Ergebnisse verbessert werden kann. Ferner wird untersucht, wie robust die Ergebnisse auf Veränderungen im berücksichtigten Variablenset reagieren. Dadurch soll besser eingeschätzt werden können, welche Auswirkungen

möglicherweise fehlende unbeobachtete Eigenschaften auf die Ergebnisse haben könnten. Abschließend wird untersucht, ob mit weiteren Spezifikationsanalysen die Annahmen des Matchingverfahrens weiter auf ihre Gültigkeit überprüft werden können.

Nach Abschluss der letzten beiden Wellen der Teilnehmendenbefragung werden die zweite und dritte Welle insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit ausgewertet. Diese wird über die drei Befragungswellen bei Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase sowie bei den befragten Kontrollbeobachtungen gemessen und miteinander verglichen. Ausgangspunkt bildet hier das im Rahmen der § 6c-Evaluation des SGB II entwickelte Konzept zur Beschäftigungsfähigkeit. Die Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit werden um eine Auswertung der subjektiv empfundenen gesellschaftlichen Teilhabe erweitert. Als Grundlage hierfür dient eine Umsetzung dieses Konzepts im Rahmen der Evaluation nach § 16e Abs. 10 SGB II.

Nachdem dieser Zwischenbericht erste deskriptive und multivariate Ergebnisse zur Beschäftigungsphase enthält, werden in den nächsten Arbeitsschritten geeignete Schätzverfahren genutzt, mit denen die Wirkung der Beschäftigungsphase gemessen werden kann. Auf Basis der identifizierten Schätzverfahren werden Ergebnisse zu den Wirkungen der Beschäftigungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, dem Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug sowie weiteren Merkmalen geschätzt.

Abschließend wird im Rahmen einer Effizienzanalyse untersucht, welche Auswirkungen die Modellprojekte „Bürgerarbeit“ auf die öffentlichen Haushalte haben. Ähnlich wie bei den Wirkungsanalysen werden dabei die Aktivierungs- und Beschäftigungsphase zunächst getrennt untersucht. Hierzu wird eine möglichst vollständige Erfassung aller finanziellen Aspekte angestrebt. Diesen Ausgaben werden dann die auf Basis der in den Wirkungsanalysen identifizierten Effekte berechneten Einsparungen gegengegerechnet. Die Ergebnisse werden sowohl aggregiert als auch differenziert nach föderaler Ebene ausgewiesen.