

Der Soziale Arbeitsmarkt. Ausgewählte Befunde der Evaluation des Teilhabechancengesetzes

*Joachim Wolff**

Zusammenfassung

Durch die Einführung der Instrumente Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§16e SGB II) und Teilhabe am Arbeitsmarkt (§16i SGB II) wurden mit dem Teilhabechancengesetz im Januar 2019 zwei Lohnkostenzuschüsse zur Förderung besonders arbeitsmarktferner erwerbsfähiger Leistungsberechtigter geschaffen. Dabei ging es nicht allein um eine Integration der Geförderten in versicherungspflichtige Beschäftigung, sondern auch um eine Verbesserung ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung untersucht die Implementation der Förderinstrumente durch die Jobcenter, ihren betrieblichen Einsatz, ihre Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe der Geförderten und Teilnahmewirkungen auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus. Der Artikel diskutiert einige zentrale Befunde dieser Evaluation.

Abstract: The Social Labour Market. Selected Results of the Evaluation of the Participation Opportunities Act

In January 2019 the Participation Opportunities Act introduced two wages subsidies, Integration of Long-Term Unemployed People (Article 16e Social Code II) and Participation in the Labour Market (Article 16i Social Code II). Their goal is to integrate welfare benefit recipients that are hard to place into contributory employment and to enhance their social integration. The Institute for Employment Research studies the implementation of these programmes by job centres and firms and their effects on employability, social integration, employment status and welfare benefit receipt of the participants. The article discusses some key results of this evaluation.

JEL-Klassifizierung: I38, J68

* *Wolff*, PD Dr. Joachim, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, joachim.wolff@iab.de.

1. Einleitung

Mit dem Teilhabechancengesetz wurden zwei Lohnkostenzuschüsse, Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM, §16i SGB II) und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EvL, §16e SGB II) eingeführt, die arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen sollen. TaAM richtet sich an Personen, die 25 Jahre oder älter sind, und dabei vor allem an besonders arbeitsmarktferne Personen, die mindestens sechs der letzten sieben Jahre Grundsicherungsleistungen erhalten haben und in dem Zeitraum nicht bzw. nur kurz beschäftigt waren. Für eine EvL-Förderung kommen erwerbsfähige Leistungsberechtigte hingegen dann in Frage, wenn sie mindestens zwei Jahre lang arbeitslos waren. Die Förderkonditionen sind für Arbeitgeber wegen der besonderen Arbeitsmarktferne der TaAM-Förderberechtigten generöser als bei EvL. Das betrifft Unterschiede in der Höhe der Lohnkostenzuschüsse und auch in der Förderdauer, die bei TaAM bis zu fünf Jahre dauern kann und bei EvL zwei Jahre andauert. Beide Instrumente sehen eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung vor, die zu einer Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse beitragen soll. TaAM stellt gemessen an den insgesamt 80 Tsd. Zugängen im Zeitraum der Jahre 2019 bis 2022 im Vergleich zu EvL mit weniger als 30 Tsd. Zugängen das quantitativ bedeutsamere Instrument dar (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, vorläufige Angaben). Für weitere Details zu den beiden Instrumenten siehe den Beitrag von *Ramos Lobato et al.* in diesem Heft.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Evaluation des Teilhabechancengesetzes beauftragt, mit der im Jahre 2019 begonnen wurde. Als Qualitätssicherung für das Untersuchungskonzept fand Anfang 2019 ein Austausch mit Wissenschaftlern des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung, des Instituts für Arbeit und Qualifikation sowie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik statt. Dabei ging es darum, vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit damals noch laufenden Evaluationen zweier zeitlich befristeter Vorgängerinstrumente wichtige Hinweise für das Vorgehen bei der Evaluation des Teilhabechancengesetzes zu erhalten.¹

Die Evaluation des Teilhabechancengesetzes ist breit angelegt und untersucht die Implementation der Förderinstrumente durch die Jobcenter, betriebliche Aspekte ihres Einsatzes inklusive Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten, die Wirkung der Förderung auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe der Geförderten sowie Wirkungen auf den Beschäftigungs- und

¹ Bei den Vorgängerinstrumenten handelte es sich um das Bundesprogramm Soziale Teilhabe sowie das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (SGB II).

Leistungsbezugsstatus der Geförderten. Befunde der Evaluation der beiden Förderinstrumente sind bereits in einen Zwischenbericht und in mehrere Publikationen eingegangen und es werden weitere Veröffentlichungen folgen. Im Jahr 2023 wird ein Abschlussbericht der Evaluation vorgelegt. Analysen zu den beiden Instrumenten werden aber auch danach durchgeführt werden. Das ist notwendig, weil aufgrund der maximalen Förderdauer von fünf Jahren bis Ende des Jahres 2023 keine Analysen zur Wirkung der TaAM-Teilnahme nach Förderende möglich sein werden.

Die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes fiel in einen Zeitraum, in dem die Arbeit in den Jobcentern durch die Covid-19-Pandemie beeinträchtigt wurde. Zusätzlich stellte die neue Fluchtmigrationswelle aufgrund des Angriffskriegs auf die Ukraine die Arbeit der Jobcenter vor weitere Herausforderungen. Die Covid-19-Pandemie hat auch die Arbeiten im Rahmen der Evaluation des Teilhabechancengesetzes und ihre zeitlichen Abläufe mit beeinflusst. So musste beispielsweise die Feldarbeit von Befragungen auf die Bedingungen der Pandemie eingestellt werden. Weiterhin mussten Fragebogeninhalte, die sich mit Themen wie sozialer Integration beschäftigten, der veränderten Lage angepasst werden sowie Folgen der Pandemie für die Förderung mit untersucht werden.

Die nachfolgenden Abschnitte sind wie folgt gegliedert: Im Abschnitt 2 des Beitrags werden Befunde zur Governance und Umsetzungspraxis der Förderinstrumente auf Ebene der Jobcenter vorgestellt. Abschnitt 3 ist der Selektivität der Teilnahmen gewidmet und geht insbesondere darauf ein, inwieweit die gesetzlich geregelten Zugangskriterien eingehalten werden. Die Ausführungen in Abschnitt 4 richten den Blick auf Erkenntnisse zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung, die als Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse einen sehr zentralen Aspekt der Förderung darstellt. Befunde quantitativer Wirkungsanalysen werden in Abschnitt 5 diskutiert. Im letzten Abschnitt wird auf Basis der zuvor diskutierten Befunde ein vorläufiges Fazit gezogen.

2. Governance und Umsetzungspraxis der Förderinstrumente auf Ebene der Jobcenter

Die Befunde zur jobcenterexternen Governance, jobcenterinternen Governance sowie der organisatorisch-praktischen Umsetzung sind im Rahmen einer Mixed-Methods-Studie entstanden. Insgesamt wurden 32 qualitative leitfadengestützte Interviews mit Entscheidungsträgern und -trägerinnen aus Politik und Verwaltung sowie 46 Interviews mit Fach- und Führungskräften in 23 Jobcentern (Fallstudien) durchgeführt. Ferner antworteten 320 Geschäftsführungen von Jobcentern im Sommer 2022 auf Fragen einer standardisierten online-Befragung. Details zur Vorgehensweise finden sich in *Bauer et al. (2021)* und *Osi-*

ander/Ramos Lobato (2022) sowie Englert et al. (2023). Die weiteren Aussagen zur Governance gehen vor allem auf die Auswertungen der eben genannten Studien zurück.

Die Befunde zeigen, dass die Jobcenter das Teilhabechancengesetz vor allem wegen des Instruments TaAM positiv bewerten. Ebenso äußern sich die Entscheidungsträger und -trägerinnen zu TaAM von einer Ausnahme abgesehen positiv (vgl. Bauer et al. 2021). Dabei spielt sicherlich eine Rolle, dass TaAM für eine Zielgruppe von Personen geschaffen wurde, die viele Jahre erwerbslos waren, und für die ein adäquates Regelinstrument in den Jahren vor 2019 fehlte. So überrascht es auch nicht, dass etwa 92 Prozent der Geschäftsführungen der Jobcenter in der online-Befragung die Bedeutung von TaAM für die eigene Arbeit als sehr wichtig oder eher wichtig bewerten, während diese Einordnung für EvL nur von rund 68 Prozent der befragten Geschäftsführungen der Jobcenter vorgenommen wird (Osiander/Ramos Lobato 2022). Sie bestätigen in der Befragung auch überwiegend, dass keine anderen adäquaten Förderangebote zu TaAM für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte existieren, und sprechen sich mit großer Mehrheit für die von der Bundesregierung geplante Entfristung von TaAM aus, die mit dem Bürgergeld-Gesetz inzwischen umgesetzt wurde.

Was die Umsetzung der Förderung angeht, zeigen die Fallstudien, dass ein Teil der Jobcenter bei der TaAM-Förderung eher auf Integration in ungeförderter Beschäftigung setzt, 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 in Hinblick auf die Auswahl der Geförderten, Präferenzen für Arbeitgeber, Matchingprozesse und das Coaching wider. Ein weiterer Befund der Fallstudien zur TaAM-Förderung ist, dass dem Coaching von vielen Jobcentern eine bedeutsame Funktion zugeschrieben wird; es fungiert als ein Garant für das Funktionieren des neuen Instruments.

Im Gegensatz zu TaAM wird EvL klar als arbeitsmarktpolitisches Instrument gesehen. Das bestätigen die Fallstudien (Englert et al. 2023), aber auch die Befunde der online-Befragung der Geschäftsführungen von Jobcentern (Osiander/Ramos Lobato 2022), bei der beispielsweise 74 Prozent der befragten Geschäftsführungen der Aussage zustimmen, dass mit EvL-Förderungen sogenannte Klebeeffekte² beim Arbeitgeber erzielt werden sollen. Für TaAM-Förderungen werden Klebeeffekte nur von 44 Prozent der Befragten als Ziel angegeben. Aus den Fallstudien ergibt sich auch, dass EvL als vergleichbar zum Eingliederungszuschuss eingestuft wird und durch eine Anpassung der Fördermodalitäten in die Eingliederungszuschussförderung integriert werden könnte. Das Instrument

² Diese Effekte treten auf, wenn Geförderte nach Auslaufen der Förderung vom geförderten Betrieb weiter beschäftigt werden.

EvL hat aus Sicht der Jobcenter eine weit geringere geschäftspolitische Bedeutung als TaAM.

Soweit Jobcenter ihre finanziellen Mittel für das Teilhabechancengesetz nicht schon ausgeschöpft hatten, hat der Beginn der Covid-19-Pandemie dazu geführt, dass es schwerer fiel, Arbeitgebende für neue Förderfälle zu gewinnen. Das zeigte sich auch in den Förderzugängen, die bei beiden Instrumenten im Mai 2020 ein sehr niedriges Niveau erreichten und sich davon nicht mehr erholten. Das Coaching musste zudem zeitweise weitestgehend telefonisch erfolgen, was seitens der Jobcenter sehr häufig als unzureichend beschrieben wurde.

3. Erreichen der Zielgruppe/Selektivität der Teilnahmen

Eine wichtige Lehre aus Evaluationsstudien ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung durchaus Geförderte von der Aufnahme von ungeförderter Erwerbsarbeit abhalten kann, wenn sie für relativ arbeitsmarktnahe Arbeitslose eingesetzt wird. Die eigentliche Zielgruppe einer solchen Förderung sollten deshalb Personen mit sehr geringen Eingliederungsaussichten sein, die durch öffentlich geförderte Beschäftigung unter Umständen gesteigert werden können. Bei der Definition der Förderkriterien können allerdings geringe Eingliederungsaussichten nur vage definiert sein, wie etwa in der Vergangenheit bei der Beschäftigungszuschussförderung. Dann müssen die Integrationsfachkräfte diesbezüglich Einschätzungen treffen, was dazu führen kann, dass ein guter Teil der Geförderten relativ arbeitsmarktnah ist und die Förderung mit deutlichen Lock-in-Effekten verbunden ist. Das zeigt sich bei der Beschäftigungszuschussevaluation (Apel et al. 2011) und noch viel stärker bei Förderungen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kurz nach der Jahrtausendwende (Caliendo et al. 2004, 2008). Folglich ist es wichtig, Förderzugangskriterien festzulegen, die möglichst klar die arbeitsmarktferne Zielgruppe abgrenzen. Diese Kriterien sind bei TaAM klar definiert und sehen vor allem eine Bezugsdauer von Grundversicherungsleistungen für sechs der letzten sieben Jahre vor, wobei in dem Zeitraum auch allenfalls für eine kurze Zeit eine Beschäftigung vorgelegen haben darf (siehe den Beitrag von Ramos Lobato et al. in diesem Heft). Da die Beschäftigungslosigkeit in der Vergangenheit ein sehr guter Prädiktor für künftige Eingliederungschancen war (vgl. Lietzmann et al. 2018), sollte dieses Kriterium dazu beitragen, dass weitestgehend sehr arbeitsmarktferne Personen gefördert werden. Das gilt nicht unbedingt für relativ junge Erwerbslose, die unter Umständen aufgrund ihrer Ausbildung und ihres Schulbesuchs längere Zeit nicht erwerbstätig waren. Wegen der Altersuntergrenze von 25 Jahren als Zugangskriterium spielt diese Erwägung bei TaAM allerdings keine große Rolle.

Mit einer Stichprobe von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die aus administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gezogen wurde,

wurde untersucht, inwiefern die gesetzlich geregelten Voraussetzungen für eine Förderung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eingehalten werden und welche Gruppen unter den Zugängen in die Förderung tendenziell über- oder unterrepräsentiert sind. Bei der Stichprobe handelt es sich um den gesamten Zugang in TaAM- und EvL-Förderungen im Zeitraum April bis Juli 2019 sowie um eine 50 Prozent Zufallsstichprobe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 31. März 2019, die bis Ende Juli 2019 noch nicht an diesen Förderungen teilgenommen haben (Nicht-Teilnehmende).

Die Auswertungen zeigen, dass von den TaAM-Geförderten rund 96 Prozent nachweislich mindestens eines der gesetzlich geregelten Zugangskriterien erfüllen, während das nur für 39,1 Prozent der Nicht-Teilnehmenden zutrifft, die bereits ein Alter von mindestens 25 Jahren erreicht haben. Dabei erfüllen 18,8 Prozent der TaAM-Geförderten eine Übergangsregel für ehemalige Teilnehmende an dem Bundesprogramm Teilhabe am Arbeitsmarkt und an der Förderung von Arbeitsverhältnissen. Weitere 65,3 Prozent haben in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre lang Grundsicherungsleistungen erhalten und waren in diesem Zeitraum mindestens fünf Jahre lang nicht erwerbstätig.³ Rund 10,9 Prozent der TaAM-Geförderten haben in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre lang Grundsicherungsleistungen erhalten, sind aber weniger als fünf Jahre ohne Beschäftigung. Ein sehr geringer Anteil der Geförderten erfüllt weitere, weniger bedeutende Zugangskriterien. Für eine EvL-Förderung hingegen müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor Förderbeginn mindestens zwei Jahre lang arbeitslos gewesen sein. Dabei werden für die Berechnung der Arbeitslosigkeitsdauer die Regelungen im § 18 SGB III zugrunde gelegt, die eine sehr komplexe Berechnung implizieren und unter Umständen Arbeitslosigkeitsperioden einbeziehen, die länger als zwei Jahre zurückliegen. Eine Approximation (für Details vgl. *Bauer et al. 2021*) zeigt, dass für um die 75 Prozent der EvL-Geförderten das Kriterium eingehalten wird, während das nur für weniger als 36 Prozent der Nicht-Teilnehmenden der Fall ist.

Weitergehende Analysen in *Bauer et al. (2021)* haben deskriptiv die Zusammensetzung der Teilnehmenden nach verschiedenen Merkmalen wie Geschlecht, Alter, Ausbildung und Beschäftigtenhistorie mit der entsprechenden Zusammensetzung der Nicht-Teilnehmenden verglichen. Zudem wurden mit den Daten und Probitmodellen Determinanten des Eintritts in die Maßnahmen im Zeitraum April bis Juli 2019 analysiert. Die Befunde für TaAM zeigen, dass

³ Dabei handelt es sich um versicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung und selbstständige Tätigkeiten. Selbstständige Erwerbstätigkeit ist in den administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Untersuchungszeitraum nur erfasst, wenn es sich um eine geförderte Selbstständigkeit handelt (durch den Gründungszuschuss oder Einstiegsgeld für Gründungen) oder wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte Einkommen aus selbstständiger Arbeit erzielen. Daher handelt es sich bei den mindestens fünf Jahren ohne Beschäftigung um eine Approximation.

40–59-Jährige und Personen mit Arbeitslosengeld(ALG)-II-Bezug und ohne jegliche Erwerbserfahrung in den letzten sieben Jahren durch die Förderung besonders gut erreicht werden. Frauen, Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind unter den Förderfällen hingegen unterrepräsentiert. Die Teilnehmenden an EvL sind im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden älter und lebten häufiger in Ostdeutschland. Ähnlich wie für TaAM-Teilnehmende sind unter den EvL-Teilnehmenden Frauen, Personen ohne Berufsabschluss oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit unterrepräsentiert.

Was den Frauenanteil angeht, lässt sich angesichts der klaren Definition der TaAM-Zugangskriterien präzise darstellen, dass nicht nur der Anteil der Frauen in der Zufallsstichprobe von Nicht-Teilnehmenden höher ist als unter den TaAM-Geförderten, sondern auch der Frauenanteil unter den Nicht-Teilnehmenden, die die Zugangskriterien erfüllen. *Tabelle* zeigt diese Anteile im Vergleich, wobei mehr als 37,5 Prozent der TaAM-Teilnehmenden Frauen sind. Unter den TaAM-förderberechtigten Nicht-Teilnehmenden liegt der Frauenanteil mit mehr als 54 Prozent deutlich höher. Daher liegt ein deutlicher Genderbias bei dieser betrieblichen Maßnahme vor. Der Frauenanteil an den TaAM-Geförderten ist in den Jahren 2021 und 2022 laut Angaben des DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit auf um die 40 Prozent gestiegen. Er liegt damit aber nach wie vor deutlich unter dem Anteil an prinzipiell förderfähigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, der in der Analyse in *Bauer et al. (2021)* ermittelt wurde. Insgesamt ist der Frauenanteil damit dennoch höher als für die Zugänge von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in die Eingliederungszuschussförderung oder in die EvL-Förderung mit Werten von 30 bis 34 Prozent in den Jahren 2020 bis 2022.

Tabelle
Frauenanteil an den durch TaAM II geförderten und nicht-geförderten Leistungsberechtigten (in Prozent)

	gesamt	TaAM-Zugangskriterien erfüllt
TaAM-Teilnehmende	37,5	37,7
Nicht-Teilnehmende	50,4	54,4
Beobachtungsanzahl	1.948.969	884.260

Quelle: *Bauer et al. (2021)*.

Die Ursachen für einen solchen Genderbias können vielfältig sein und wurden und werden in den Analysen zur Evaluation der §§16e und 16i SGB II adressiert. Analysen von Betriebsdaten (*Schiele et al. 2022*) zeigen, dass im Schnitt

in TaAM-Förderbetrieben der Frauen- und Männeranteil an den versicherungspflichtig Beschäftigten ähnlich hoch ausfällt. 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.

4. Befunde zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung – Coaching

Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung ist für beide Förderinstrumente vorgesehen und soll einen Beitrag zur Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse und auch zum Übergang der Geförderten in ungeforderte Beschäftigung leisten. Sie wird häufig kurz als Coaching bezeichnet. Das Coaching kann durch Personal des Jobcenters oder durch beauftragte Dritte – also externe Coaches – erbracht werden. Die TaAM- und EvL-Teilnehmenden können während der gesamten Förderdauer durch das Coaching begleitet werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen TaAM-Geförderte aber nur während der ersten 12 Fördermonate und EvL-Geförderte während der ersten sechs Fördermonate in angemessenem Umfang und unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts für das Coaching freistellen.

Zwei Befragungen haben die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung im Blick. Die quantitative Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ hat in der ersten Welle mehr als 3.340 TaAM-Geförderte und rund 2.090 EvL-Geförderte interviewt, die weitestgehend im Jahr 2019 ihre Förderung begonnen haben. In die Befragung wurden auch Vergleichspersonen einbezogen, die in wesentlichen Merkmalen den Geförderten sehr ähnlich sind. Hierdurch können Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe durch einen Vergleich zwischen Geförderten und vergleichbaren Nicht-Teilnehmenden geschätzt werden. Im nächsten Abschnitt werden hierzu Befunde vorgelegt. Die erste Welle der Befragung wurde von Mai 2020 bis März 2021 durchgeführt. Das genaue Design der Befragung wird in *Friedrich et al. (2022)* beschrieben. Ein Schwerpunkt der Befragung liegt auf der Inanspruchnahme, Ausgestaltung und Bewertung des Coachings, wozu hier Auswertungen der ersten Welle diskutiert werden.

Bei der zweiten Befragung handelt es sich um eine qualitative Längsschnittstudie zu Prozessen betrieblicher Integration. Hierbei wurden und werden narrative Interviews mit Leistungsberechtigten, Coaches und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern geführt. In der Studie wurde eine kontrastive Standort- und Fallauswahl vorgenommen. Mit der ersten Welle wurde Ende des Jahres 2020 begonnen.

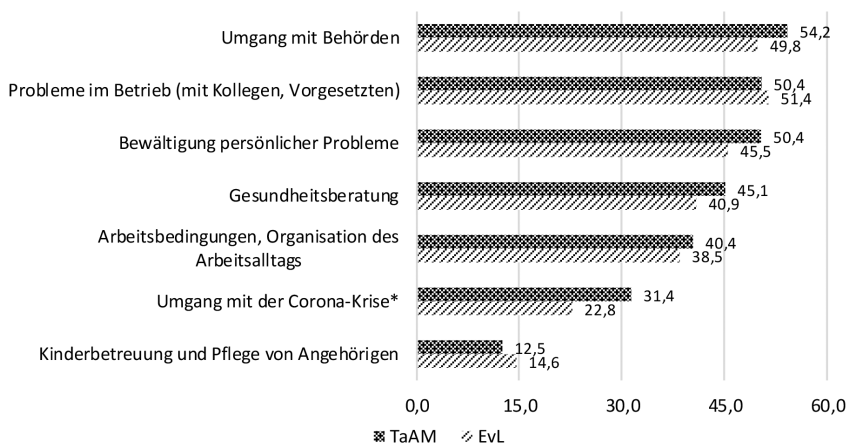


Abbildung 1: Antworten der Geförderten auf die Frage „In welchen Bereichen hat Sie der Coach unterstützt?“ (Anteile in Prozent)

Quelle: BMAS 2022.

Anmerkungen: statistisch signifikante Unterschiede auf dem 5%-Signifikanzniveau zwischen den Anteilen von EvL und TaAM mit * gekennzeichnet.

Die hier beschriebenen Auswertungen der ersten Welle der Panelbefragung „Lebensqualität und Teilhabe“ zum Coaching stellen Befunde aus *Coban et al. (2022)* dar, wobei sich die Angaben der Befragten in der Regel auf das erste Jahr nach Förderbeginn beziehen. *Abbildung 1* zeigt, in welchen Bereichen die Befragten TaAM-Geförderten und EvL-Geförderten durch einen Coach mindestens einmal unterstützt wurden, soweit sie ein Coaching bereits erhalten haben, was für die überwiegende Mehrheit der Befragten zutrifft. An erster Stelle steht dabei der Umgang mit Behörden mit einem Anteil von 54,2 Prozent der ge-coachten TaAM-Geförderten und 49,8 Prozent der EvL-Geförderten. Der entsprechende Anteil für den Bereich Probleme im Betrieb ist ähnlich hoch, was dafür spricht, dass dies ein sehr wichtiger Aspekt für die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse darstellt. Die Bewältigung persönlicher Probleme folgt von der Häufigkeit her an dritter Stelle und Gesundheitsberatung an vierter Stelle. Im Bereich Arbeitsbedingungen und Organisation des Arbeitsalltags werden die Geförderten noch recht häufig durch Coaching unterstützt (40,4 Prozent der TaAM-Geförderten und 38,5 Prozent der EvL-Geförderten). Der Umgang mit der Covid-19-Krise wird mit 31,4 Prozent von TaAM-Teilnehmenden und 22,8 Prozent der EvL-Teilnehmenden bereits deutlich seltener als Coachingbereich angegeben; dies ist der einzige Bereich mit statistisch signifikanten Unterschieden zwischen den beiden Teilnehmendengruppen. Weniger als 15 Prozent der Befragten geben eine Unterstützung durch Coaching in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen an.

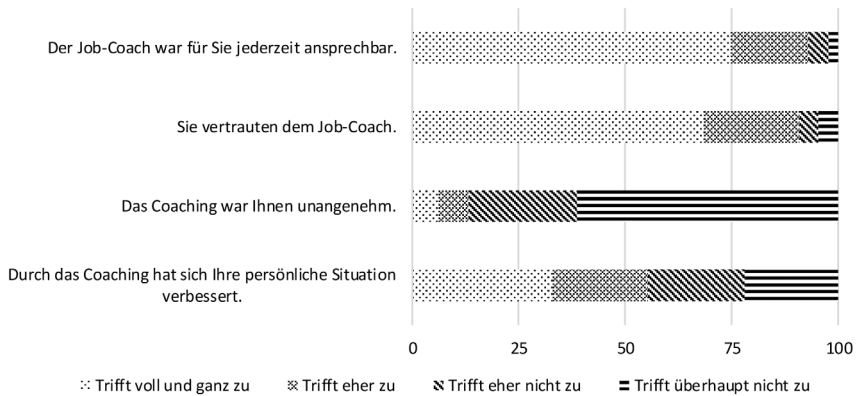


Abbildung 2: Zufriedenheit der TaAM-Geförderten mit verschiedenen Aspekten des Coachings (Anteile in Prozent)

Quelle: Coban et al. (2022).

Etwa 37 Prozent sowohl der TaAM-Geförderten als auch der EvL-Geförderten wünschen sich dabei noch weitere Unterstützung in Bereichen, in denen sie noch kein Coaching erhalten haben. Am häufigsten war das für Probleme im Betrieb, Arbeitsbedingungen und Organisation des Arbeitsalltags sowie im Umgang mit Behörden der Fall. Zusätzliche Unterstützungsbedarfe werden häufiger von Geförderten geäußert, die bis zu ihrem Interview bereits ihre Maßnahmenteilnahme vorzeitig beendet haben.

Ein weiteres wichtiges Thema der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ war die Zufriedenheit mit dem Coaching. Was die Zufriedenheit insgesamt angeht (gemessen auf einer Skala von 0 bis 10, d. h. von „Ganz und gar unzufrieden“ bis „Ganz und gar zufrieden“) zeigen sich im Schnitt der befragten Geförderten sehr hohe Zufriedenheitswerte von um die 8. Dabei schneidet das Coaching im Urteil der TaAM-Geförderten nur marginal besser ab als im Urteil der EvL-Geförderten. Es finden sich auch kaum Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Über 70 Prozent der Geförderten beider Maßnahmen sind zudem mit dem zeitlichen Umfang des Coachings zufrieden.

Die Befragten äußern sich ferner zu vier verschiedenen Aspekten des Coachings. Ihre Einschätzungen dazu werden in *Abbildung 2* für TaAM-Geförderte und in *Abbildung 3* für EvL-Geförderte ausgewiesen. Der Aussage „Der Job-Coach war für Sie jederzeit ansprechbar“ stimmen über 90 Prozent der beiden Gefördertengruppen eher oder voll und ganz zu. Um die 90 Prozent der TaAM- und EvL-Geförderten geben an, dass sie dem Job-Coach vertrauten. Nur rund 13 Prozent der TaAM-Geförderten und rund 16 Prozent der EvL-Geförderten stimmen der Aussage eher oder voll und ganz zu, dass ihnen das Coaching unangenehm war. Etwas mehr als die Hälfte der Geförderten geht davon aus, dass

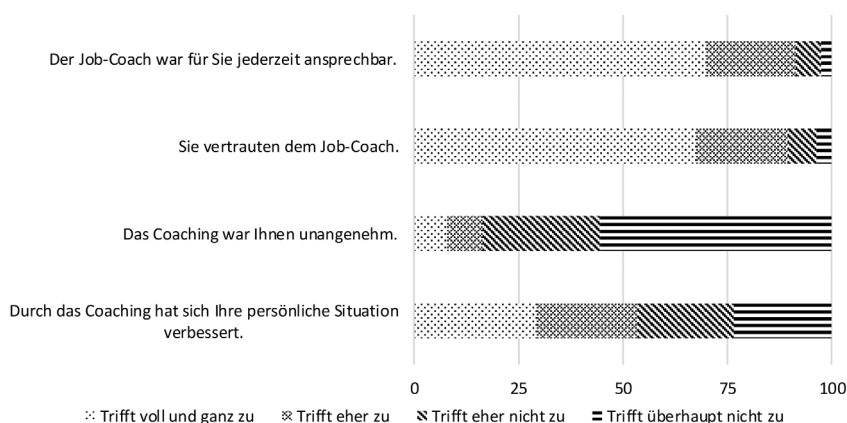


Abbildung 3: Zufriedenheit der EvL-Geförderten mit verschiedenen Aspekten des Coachings (Anteile in Prozent)

Quelle: Coban et al. (2022).

sich durch das Coaching ihre persönliche Situation verbessert hat. Dass die getroffene Einschätzung bezüglich der Verbesserung der persönlichen Situation schlechter ausfällt als bei den anderen drei Aussagen, lässt jedoch nicht auf eine geringe Effektivität des Coachings schließen: Das Coaching kann allenfalls die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sich die persönliche Situation der Betreuten verbessert. Zudem könnte die Wirkung auf die persönliche Situation auch erst zeitlich verzögert und damit nach dem Befragungszeitpunkt auftreten.

Aus der qualitativen Längsschnittstudie geht hervor, dass die Beschäftigungsaufnahme erwartungsgemäß teils mit einem ausgeprägten Unterstützungsbedarf aufseiten der Geförderten einhergeht, was im Einklang mit den Befunden aus der Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ steht. Die qualitative Längsschnittstudie hat dabei fünf wesentliche Unterstützungsdimensionen herausgearbeitet (Bauer et al. 2022): Person⁴, Familie/Bedarfgemeinschaft, Formalstrukturen, Betrieb und Übergangsmanagement. Insgesamt handelt es sich beim Coaching um eine anspruchsvolle Aufgabe, ein „Arbeitsbündnis“ zwischen Coach und geförderter Person zu etablieren.

Des Weiteren ergeben sich aus der Befragung Hinweise auf Umsetzungsprobleme beim Coaching. So liegt zum Teil eine Diskontinuität in der Betreuung vor, weil beispielsweise Verlängerungsanträge nicht bewilligt oder beantwortet

⁴ Was die Person angeht, spielen als Risiko für die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses dysfunktionale soziale Handlungsmuster eine Rolle wie beispielsweise schädigen des Konsumverhalten oder der unangemessene Umgang mit Kritik und Konflikten. Zudem treten Problemlagen und Unterstützungsbedarfe im Zusammenhang mit dem langen Leistungsbezug auf (wie Überschuldung oder prekäre Wohnverhältnisse).

werden oder auch weil das Betreuungspersonal wechselt (vgl. *Bauer et al. 2021*). Angesichts der Notwendigkeit ein Vertrauensverhältnis zwischen Coach und Geförderten aufzubauen, erscheinen Coachwechsel kontraproduktiv, auch wenn sie beispielsweise wegen Personalfuktuation in den Jobcentern nicht grundsätzlich vermieden werden können. Ferner müsste eine fallangemessene Betreuung sichergestellt werden, was angesichts einer Beobachtung von 80 bis zeitweise 200 betreuter Personen pro Vollzeitäquivalent der Betreuerin bzw. des Betreuers nicht grundsätzlich gewährleistet ist (siehe den Beitrag von *Bauer et al.* in diesem Heft). Zudem wurde eine Inkonsistenz im Verhältnis von Arbeitsaufgaben und Mindestqualifikation des Betreuungspersonals festgestellt. Zusammen lassen diese Punkte auf Verbesserungspotenzial bei der Umsetzung des Coachings schließen.

5. Befunde quantitativer Wirkungsanalysen

Ein Kernstück der Evaluation ist es, den Nachweis zu erbringen, ob TaAM und EvL die erwünschten Wirkungen entfalten und damit die Beschäftigungsfähigkeit und insbesondere bei Förderungen durch TaAM auch die gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten verbessert wird. Kurzfristig sollten zudem die Geförderten nicht von der Aufnahme regulärer Beschäftigungsverhältnisse abgehalten werden und ihre Beschäftigung unabhängig vom Förderstatus stabilisiert werden. Gegen Ende der Förderzeiträume und danach sollten ihre Integrationschancen in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung höher ausfallen als ohne Förderung durch TaAM oder EvL. Gleichzeitig wäre es wünschenswert, dass es auf der betrieblichen Seite möglichst wenig zu Mitnahme- und Substitutionseffekten kommt, sodass in Förderbetrieben möglichst keine ungeforderten Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen. Schließlich sollten möglichst wenige oder keine Beschäftigungsverhältnisse in Nicht-Förderbetrieben verloren gehen bzw. „verdrängt“ werden, weil konkurrierende Betriebe infolge von Förderungen durch TaAM oder EvL Wettbewerbsvorteile erzielen.

Für die Evaluation von TaAM und EvL wurden und werden daher Wirkungen auf die Geförderten untersucht. Dabei werden Analysen mit der bereits erwähnten Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ zu Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe durchgeführt. Zudem erfolgen Analysen mit administrativen Personendaten zu Wirkungen der Teilnahme auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus. Schließlich werden durch Auswertungen eines administrativen Betriebspanels Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte geschätzt. Hier werden erste Befunde dieser Analysen diskutiert, die aufgrund des aktuellen Datenrands zum Zeitpunkt der Durchführung der Analysen noch kurzfristige Analysen darstellen.

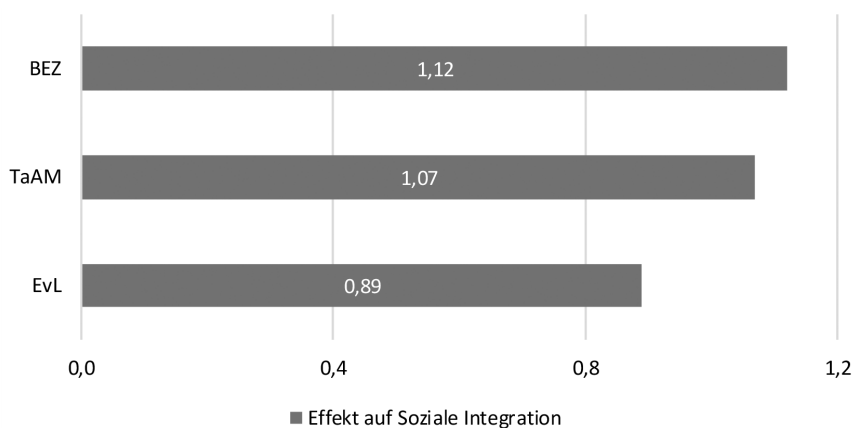


Abbildung 4: Teilnahmewirkung auf die soziale Integration der Geförderten

Quellen: Apel et al. (2011), Kasrin et al. in diesem Heft

Anmerkungen: Vergleich zwischen Geförderten und statistischen Zwillingen. Alle Effekte sind statisch signifikant (1 %-Niveau). Die Skala für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben reicht von 1 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig (für die BEZ-Evaluation reichte die Skala von 0 bis 10).

Die Auswertungen der ersten Welle des Panels „Lebensqualität und Teilhabe“ zeigen deutlich die Wirkungen der Förderung auf die soziale Integration bzw. gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten. Dabei wurde mit Hilfe von Propensity Score Matching ein Vergleich zwischen den Teilnehmenden und bezüglich persönlicher und regionaler Merkmale vergleichbaren nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durchgeführt. Die (durchschnittliche) Differenz zwischen der sozialen Teilhabe der Geförderten und ihrer Vergleichspersonen wird in *Abbildung 4* dargestellt. Dabei werden nicht nur die Befunde der Wirkungsanalysen für TaAM- und EvL-Geförderte dargestellt, sondern auch von Wirkungsanalysen in *Apel et al. (2011)* zur Förderung durch den Beschäftigungszuschuss (BEZ). Die Befunde bestätigen die positive Wirkung dieser Art der Beschäftigungsförderung auf die soziale Integration und fallen für die drei Instrumente mit Werten von 0,9 bis 1,1 sehr ähnlich aus.

Mit einer Zugangsstichprobe von EvL- und TaAM-Teilnehmenden im Zeitraum Mai bis Oktober 2019 sowie einer Stichprobe des Bestands von nicht-teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum 30.4.2019 wurden in einer weiteren Studie mit Propensity Score Matching die Wirkungen auf den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsstatus in den ersten 14 Monaten nach Förderbeginn untersucht. Diese auf Prozessdaten beruhenden Analysen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, nicht nur bei Förderbeginn für die Geförderten sehr viel höher ausfällt als für die nicht-teilnehmenden Vergleichspersonen. Auch 14 Monate

nach Förderbeginn liegt der Anteil der versicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden bei TaAM-Geförderten um mehr als 77 Prozentpunkte und bei EvL-Geförderten um fast 64 Prozentpunkte höher.

Anders sieht es bei ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung aus. Hier zeigen sich für beide Fördermaßnahmen sogenannte Lock-In-Effekte. Diese sind aber mit einem bis zu rund drei Prozentpunkten geringeren Beschäftigtenanteil der TaAM-Geförderten im Vergleich zum entsprechenden Beschäftigtenanteil der Nicht-Teilnehmenden sehr gering. Bei EvL-Geförderten fällt er zeitweise mehr als fünf Prozentpunkte niedriger aus als bei den Nicht-Teilnehmenden. In beiden Fällen sind diese Lock-In-Effekte deutlich geringer als für BEZ-Teilnehmende in der Studie *Apel et al. (2011)*. Die sehr geringen Lock-In-Effekte bei TaAM-Förderungen stellen dabei ein weiteres Indiz dafür dar, dass es den Jobcentern gelingt, die arbeitsmarktferne Zielgruppe zu erreichen. Das liegt mit daran, dass bei den gesetzlich geregelten Kriterien für eine Förderberechtigung darauf geachtet wurde, dass in erster Linie Personen, die viele Jahre nicht beschäftigt oder selbständig waren, für eine solche Förderung in Fragen kommen. Zudem sind die Kriterien klar definiert und leicht handhabbar, was eine Zuweisung von in der Regel sehr arbeitsmarktfernen Personen in eine Förderung wahrscheinlich werden lässt.

Was den Leistungsbezugsstatus angeht, zeigen die Wirkungsanalysen nicht überraschend, dass die Wahrscheinlichkeit eines Bezugs von ALG-II-Leistungen in den ersten 14 Monaten nach Förderbeginn für TaAM-Geförderte und EvL-Geförderte geringer ausfällt als für ihre nicht-teilnehmenden statistischen Zwillinge. Der Unterschied liegt bei etwa -30 bis -40 Prozentpunkten. Dass es hier nicht zu (betragsmäßig) ähnlich hohen Effekten kommt wie bei der versicherungspflichtigen Beschäftigung liegt daran, dass die durch die Beschäftigungsaufnahme erzielten Erwerbseinkommen nicht immer hoch genug sind, damit die Geförderten den ALG-II-Bezug beenden können. Das gilt insbesondere, wenn weitere erwerbslose Erwachsene oder Kinder in ihren Haushalten leben.

Mitnahme- und Substitutionseffekte werden in einer Studie der TaAM- und EvL-Evaluation durch einen Vergleich der Veränderung der Beschäftigung von 2018 bis 2020 in Förderbetrieben mit der entsprechenden Veränderung in ähnlichen Nicht-Förderbetrieben (statistische Zwillinge) untersucht. Die Analysen wurden und werden für Förderbetriebe mit mindestens einem durch TaAM bzw. EvL geförderten Beschäftigungszugang in den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 durchgeführt. Erste Auswertungen ergaben keine Evidenz für negative Wirkungen auf die Entwicklung der ungefördernden versicherungspflichtigen Beschäftigung in den Förderbetrieben. Die Analysen betrachten aber nur die kurze Frist und die Effekte könnten sich erst mit der Zeit einstellen, sodass es sich um vorläufige Befunde handelt. Die ersten Analysen zu Verdrängungs-

effekten waren bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen, sodass hierauf nicht eingegangen wird.

6. Vorläufiges Fazit

Die Analysen zu den durch das Teilhabechancengesetz im Jahr 2019 eingeführten Instrumenten Teilhabe am Arbeitsmarkt und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen sind noch nicht abgeschlossen. Selbst wenn der Endbericht der Evaluation im Jahr 2023 vorliegen wird, wird die Notwendigkeit weitergehender Analysen bestehen. Bis zur Abgabe des Endberichts werden für TaAM-Geförderte noch keine Wirkungen für die Zeit nach dem Abschluss von fünf Jahre andauernden Förderungen durchgeführt werden können. Selbst für EvL-Teilnehmende werden solche Analysen im Endbericht zumindest auf Prozessdatenbasis erst eine kurze Zeit nach dem Ende ihrer Förderung betrachten können, da die derzeit vorliegenden Personendaten der Beschäftigtenstatistik nur bis Ende des Jahres 2021 zur Verfügung stehen. Dennoch können aufgrund der bislang vorliegenden Befunde der Evaluation des Teilhabechancengesetzes durchaus einige sehr relevante Aussagen getroffen werden.

Einige Hinweise sprechen dafür, dass die Umsetzung der TaAM-Förderung gut gelingt. Die Jobcenter sehen tendenziell TaAM als eine wichtige Ergänzung, während EvL geschäftspolitisch weit weniger bedeutend ist. Die formalen Fördervoraussetzungen können eingehalten werden. Allerdings ist der Anteil einiger Personengruppen (auch Frauen) an den TaAM-Zugängen ausbaufähig.

Die vorliegenden Ergebnisse der Analysen zum Coaching sind für die TaAM-Förderung wie auch die EvL-Förderung tendenziell ermutigend. Die Zufriedenheit befragter Geförderter mit verschiedenen Aspekten des Coachings und dem Coaching insgesamt ist hoch. Ein breites Angebot von Unterstützungsleistungen deckt sowohl arbeits- wie auch lebensweltliche Bereiche ab. Dabei wünschen sich 37 % der TaAM- und EvL-Teilnehmenden eine weitergehende Unterstützung. Der Anteil fällt für diejenigen Befragten höher aus, deren Teilnahme vorzeitig beendet wurde. Wäre eine weitergehende Unterstützung früher erfolgt, hätte das womöglich einige Teilnahmen stabilisieren können. Aus der qualitativen Studie ergeben sich weitere Hinweise auf Verbesserungsbedarfe – wie z. B. bezüglich der Kontinuität der Betreuung.

Für TaAM- und EvL-Förderungen wurden die erwartbaren positiven Wirkungen auf den Anteil von Personen in versicherungspflichtiger Beschäftigung unter den Geförderten und die soziale Integration der Geförderten nachgewiesen, wobei im Untersuchungszeitraum die meisten Förderungen noch andauerten. Ebenso erwartbar waren die Befunde zum ALG-II-Bezug der Geförderten. In den ersten Monaten nach der Förderung beziehen die Geförderten deutlich seltener ALG II als ihre nicht-teilnehmenden Vergleichspersonen. Auch wenn

die wichtige Frage, wie die Wirkungen nach Abschluss der Förderung ausfallen, derzeit noch nicht beantwortet werden kann, sind insbesondere die Befunde bei TaAM ermutigend. Der Grund ist, dass es sich bei Geförderten um einen Personenkreis handelt, für den ohne die Förderung eine Integration ins Erwerbsleben kaum möglich gewesen wäre, worauf die sehr geringen Lock-In-Effekte hinweisen. Bislang vorliegende 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 bisher vorliegenden Resultate der Evaluation sicher nicht grundsätzlich gegen die vorzeitige Entfristung durch das Bürgergeld-Gesetz, das im letzten Jahr verabschiedet wurde und zum 1. Januar 2023 in Kraft trat.

Literatur

- Apel, H./Fertig, M./Hägele, H./Puxi, M./Büschel, U./Dengler, K./Hense, C./Hirsland, A./Hohmeyer, K./Kettner, A./Koch, S./Moczał, A./Ramos Lobato, P./Voit, A./Wolff, J./Baumgarten, D./Kluve, J./Kvasnicka, M./Schaffner, S. (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt 413, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/fb413-evaluation-beschaeftigungsfoerderung.pdf;jsessionid=B59966C55554082E48C14B6A419AAB15.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=1 [05.01.2023].
- Bauer, F./Bennett, J./Coban, M./Dietz, M./Friedrich, M./Fuchs, P./Gellermann, J./Globisch, C./Gottwald, M./Gricevic, Z./Hülle, S./Kiesel, M./Kupka, P./Nivorozhkin, A./Promberger, M./Raab, M./Ramos Lobato, P./Schmucker, A./Stockinger, B./Trappmann, M./Wenzig, C./Wolff, J./Zabel, C./Zins, S. (2021): Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Forschungsbericht 03/2021, <https://www.iab.de/185/section.aspx/Publikation/K210323IKT> [03.01.2023].
- Bauer, F./Fuchs, P./Gellermann, J. F. C. (2022): Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 53(4): S. 40–50.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung*, 37(3): S. 211–237.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2008): Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany. *Applied Economics*, 20(9): S. 1101–1122.
- Coban, M./Kasrin, Z./Wenzig, C./Wolff, J./Zabel, C. (2022): Beschäftigungsbegleitende Betreuung im Sozialen Arbeitsmarkt: Geförderte sind mehrheitlich zufrieden mit dem Coaching, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht 23/2022, DOI:10.48720/IAB.KB.2223.

- Englert, K./Globisch, C./Gottwald, M./Kupka, P. (2023): Das Teilhabechancengesetz: Auf dem Weg zu einem Sozialen Arbeitsmarkt?, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht (10/2023, DOI:10.48720/IAB.KB.2310).
- Friedrich, M./Schels, B./Trappmann, M./Wenzig, C./Hülle, S./Achatz, J./Coban, M./Gricevic, Z./Wolff, J./Zabel, C./Zins, S. (2022): Panel Lebensqualität und Teilhabe Feld- und Methodenbericht der Welle 1, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Forschungsbericht 08/2022, DOI:10.48720/IAB.FB.2208.
- Lietzmann, T./Kupka, P./Ramos Lobato, P./Trappmann, M./Wolff, J. (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht 20/2018, <https://doku.iab.de/kurzber/2018/kb2018.pdf> [05.01.2023].
- Osiander, C./Ramos Lobato, P. (2022): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Forum H. 27.10.2022, DOI:10.48720/IAB.FOO.20221027.01.
- Schiele, M./Tübbicke, S./Wolff, J. (2022): Mit dem Teilhabechancengesetz haben sich die Chancen auf eine marktnahe Förderung tendenziell verbessert (Serie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“), IAB-Forum H. 26.07.2022, DOI:10.48720/IAB.FOO.20220726.02.

